

DIE PERSONELLE ENTWICKLUNG
DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND

- Versuch einer Wachstums- und Strukturanalyse -

von

Diplom-Volkswirt JOACHIM SCHÖNWITZ

1465

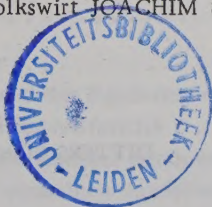
DIE PERSONELLE ENTWICKLUNG
DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND
- Versuch einer Wachstums- und Strukturanalyse -

Dissertation,

vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der
Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Staatswissenschaften (Dr.rer.pol.)

von

Diplom-Volkswirt JOACHIM SCHÖNWITZ



MAINZ 1965

Hauptberichterstatter: Professor Dr. Horst-Claus Recktenwald

Mitberichterstatter: Professor Dr. Heinz Stöwe

Tag der mündl. Prüfung: 22. Februar 1965

Gesamtherstellung:

DITTERS BÜRODIENST MAINZ

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung	1
A. Allgemeine Vorbemerkungen	4
1. Begriffliche Abgrenzung	6
a) Die öffentliche Verwaltung	6
b) Das Volkseinkommen	7
c) Der Gebietsstand	7
2. Zeitliche Abgrenzung	8
3. Bezugsgrößen	9
4. Schwierigkeiten in der Materialbeschaffung	10
5. Historischer Rückblick	11
B. Das Wachstum der öffentlichen Verwaltung in Deutschland seit der Jahrhundertwende	12
I. Die personelle Entwicklung von 1913 bis 1936	12
1. Einleitende Betrachtungen	12
2. Die Beamtenzahlen Deutschlands von 1914 bis 1920 ...	13
a) Im Deutschen Reich	13
b) In den Ländern	13
c) In den Gemeinden	15
d) Zusammenfassung	15
3. Die Zahl der öffentlich Bediensteten in den Jahren 1928, 1929 und 1930	16
4. Die Beamten und Angestellten der öffentlichen Verwal- tung in den Jahren 1933 und 1936	20
II. Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg	23
1. Vorbemerkungen	23
2. Der Personalbestand der Bundesverwaltung	24
a) nach der amtlichen Statistik	24
b) nach den Planstellen der Bundeshaushaltspläne	26
3. Das Personal der einzelnen Bundesbehörden in Deutschland von 1950 bis 1960	29
4. Die personelle Entwicklung der Länder- und Gemeinde- verwaltung	31

a) Die Entwicklung insgesamt	31
b) Die Bediensteten pro Kopf	37
5. Das Personal aller öffentlichen Verwaltungen in Deutschland	43
III. Das Personal der Hoheits- und Kammereiverwaltungen in Deutschland von 1927 bis 1960	49
C. Die Struktur der öffentlichen Verwaltung	54
I. Das Personal der Hoheits- und Kammereiverwaltungen nach Art der Beschäftigten und Gebietskörperschaften von 1927 bis 1960	54
1. Allgemeines	54
2. Die Beamten	54
3. Die Angestellten	57
4. Die Arbeiter	59
5. Die jährlichen Wachstumsraten der Beschäftigtengruppen von 1927 bis 1960	61
II. Strukturelle Wandlungen der einzelnen Verwaltungszweige .	66
1. Vorbemerkungen	66
2. Die Reichs- und Bundesverwaltung	66
3. Die Länderverwaltungen	69
4. Die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände .	71
5. Die öffentlich Bediensteten in den Hansestädten	73
6. Die Verwaltung aller Gebietskörperschaften	75
Exkurs: Die Änderungen des Personalbestandes von 1950 bis 1960 bei	
a) der Bundespost	77
b) der Bundesbahn	78
D. Das Wachstum der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, gemessen an anderen Entwicklungsgrößen	80
Allgemeines	80
I. Das Verwaltungswachstum im Spiegel anderer Entwicklungs- reihen	81
1. Wohnbevölkerung	82
a) Die Beamten und Angestellten der Hoheits- und Käm- mereiverwaltungen pro Kopf von 1913 bis 1960	82

b)	Der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung von 1950 bis 1960 im Vergleich zur Wohnbevölkerung ..	84
	Exkurs: Das Verwaltungspersonal in Großbritannien von 1891 bis 1950 im Verhältnis zur Einwohnerzahl	85
2.	Erwerbsbevölkerung	86
a)	Der Anteil des Personals der öffentlichen Verwaltung an der Erwerbsbevölkerung in Deutschland von 1925 bis 1960	87
b)	Die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in Deutschland von 1950 bis 1960	90
c)	Die Zahl der Bundesbediensteten im Verhältnis zu den abhängig Erwerbstätigen in der Bundesrepublik von 1950 bis 1960	92
3.	Das Personal der Hoheits- und Kammereiverwaltungen im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung von 1929 bis 1960	94
4.	Volkseinkommen	96
a)	Das Wachstum von Volkseinkommen und Bevölkerung von 1925 bis 1939	97
b)	Das Volkseinkommen in der Bundesrepublik von 1950 bis 1960	98
c)	Das Bruttosozialprodukt insgesamt und pro Kopf von 1925 bis 1960	99
d)	Die Beamten und das Volkseinkommen pro Kopf von 1913/14 bis 1960	101
5.	Staatsausgaben	104
a)	Die Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt	104
b)	Das Wachstum der Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden pro Kopf	105
6.	Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften	106
a)	Die Personalausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften und insgesamt von 1950 bis 1959	107
b)	Das Wachstum des Personalbestandes und der Personalausgaben von 1927 bis 1959/60	108
c)	Die Ausgaben je Bediensteter von 1927 bis 1959/60 ..	110
d)	Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben von 1950 bis 1959	112

e) Die Quote der einzelnen Verwaltungsebenen an den gesamten Personalausgaben von 1950 bis 1959 . . .	114
II. Zusammenfassende Darstellung des Wachstums der untersuchten Entwicklungsgrößen	115
1. Die Wachstumsraten der einzelnen Entwicklungsreihen von 1930 bis 1960	115
a) Zahlenmäßige Darstellung	118
b) Graphische Darstellung (Schaubild 6)	118
2. Das Wachstum der Entwicklungsgrößen je Einwohner von 1950 bis 1960	119
a) Zahlenmäßige Darstellung	120
b) Graphische Darstellung (Schaubild 7)	120
E. Zusammenfassung: Die Ursachen der Entwicklung, Versuch einer Deutung	121
1. Ökonomische Einflüsse	122
2. Gesellschaftspolitische Wandlungen	122
3. Politische Faktoren	123
4. Psychologische Eigenarten	123
5. Schlußbetrachtung	124
Schrifttumsverzeichnis	125

Schaubilder:

Schaubild 1: Die öffentlich Bediensteten je 100.000 Einwohner in den einzelnen Bundesländern von 1950 bis 1960 nach	40
Schaubild 2: Die prozentuale Zusammensetzung der gesamten öffentlichen Verwaltung von 1950 bis 1960 . . . nach	48
Schaubild 3: Die Zusammensetzung der Hoheits- und Kämmererei- verwaltungen nach Körperschaften von 1927 bis 1960 (in vom Hundert) nach	52
Schaubild 4: Die Entwicklung und Zusammensetzung der Hoheits- und Kämmerieverwaltungen in Deutschland in der Zeit von 1927 bis 1960 (gegliedert nach Beamten, Angestellten und Arbeitern) nach	74

- Schaubild 5: Der Anteil der einzelnen Verwaltungsebenen an den
gesamten Personalausgaben von 1950 bis 1959 . . . nach 114
- Schaubild 6: Die Wachstumsraten der einzelnen Entwicklungs-
größen von 1930 bis 1960 (in vom Hundert) . . . nach 118
- Schaubild 7: Die Wachstumsraten der Entwicklungsgrößen je
Einwohner von 1950 bis 1960
(in vom Hundert) . . . nach 120

Die Anregung zu der vorliegenden Dissertation erhielt ich von meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Horst Claus Recktenwald, im Sommersemester 1959.

Ich möchte nicht versäumen, ihm an dieser Stelle für das Einverständnis mit dem Thema, die Betreuung der Arbeit und die Vermittlung seines reichen Wissens besonders zu danken.

Joachim Schönwitz

EINLEITUNG

Die anhaltende Vergrößerung der öffentlichen Verwaltung ist besonders in Deutschland in den letzten Jahren ständig in der Öffentlichkeit diskutiert und kritisiert worden. Doch finden wir diese Erscheinung nicht allein bei uns, sondern in fast allen Ländern gleicher oder ähnlicher Gesellschaftsordnung. Die Frage nach dem Ziel und dem Umfang staatlicher Betätigung ist nicht neu. Sie hat die Finanzwissenschaft seit jeher beschäftigt. Wir wissen, daß schon die Kameralisten die normative Frage stellten, wieviel Staat nötig sei. Aus der Sicht des damaligen absoluten Staates mußte die Antwort naturgemäß anders lauten als heute, vom Standpunkt einer völlig veränderten staatlichen und gesellschaftlichen Struktur.

Eine Untersuchung über die tatsächliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland könnte sinnvoll erst mit der Reichsgründung im Jahre 1871 beginnen. Von diesem Zeitpunkt an liegen einige Einzeldarstellungen von Verwaltungszweigen vor, eine Übersicht über den Gesamtumfang der Verwaltung fehlt jedoch. Das Anwachsen der Staatsbehörden hat schon zur damaligen Zeit die Öffentlichkeit beschäftigt. So schreibt zum Beispiel Bismarck (1) in seinen "Gedanken und Erinnerungen": "Man hatte, um einen vergleichenden Blick auf die Gegenwart zu werfen, gehofft, daß die Staatsbehörden durch die Einführung der heutigen lokalen Selbstverwaltung an Geschäften und an Beamten würden entbürdet werden; aber im Gegenteile, die Zahl der Beamten und ihre Geschäftslast sind durch Korrespondenzen und Friktionen mit den Organen der Selbstverwaltung von dem Provinzialrate bis zu der ländlichen Gemeindeverwaltung erheblich gesteigert worden. Es muß früher oder später der wunde Punkt eintreten, wo wir von der Last der Schreiberei und besonders der subalternen Bürokratie erdrückt werden. Daneben ist der bürokratische Druck auf das Privatleben durch die Art der Ausführung der 'Selbstverwaltung' verstärkt worden und greift in die ländlichen Gemeinden schärfer als früher ein. Vorher bildete der der Bevölkerung ebenso nahe als dem Staate stehende Landrat den Abschluß der staatlichen Bürokratie nach unten; unter ihm standen lokale Verwaltungen, die wohl der Kontrolle, aber nicht in gleichem Maße wie heut der Disziplinargewalt der Bezirks- und Ministerialbürokratie unterlagen. Die ländliche Bevölkerung erfreut sich heut vermöge der

(1) Bismarck, Otto von, Gedanken und Erinnerungen, Die drei Bände in einem Bande, Stuttgart und Berlin 1928, S. 47 f.

ihr gewährten Selbstregierung nicht etwa einer ähnlichen Autonomie, sondern sie hat in Gestalt des Amtsvorstehers einen Vorstand erhalten, der durch Befehle von oben, vom Landrate, unter Androhung von Ordnungsstrafen disziplinarisch angehalten wird, im Sinne der staatlichen Hierarchie seine Mitbürger in seinem Bezirke mit Listen, Meldungen und Zumutungen zu belästigen. Die regierte contribuens plebs hat in der landrätlichen Instanz ungeschickten Eingriffen gegenüber nicht mehr die Garantie, welche früher in dem Verhältnis lag, daß die Kreiseingesessenen, die Landräte wurden, dies in ihrem Kreise lebenslänglich zu bleiben in der Regel entschlossen waren und die Leiden und Freuden des Kreises mitfühlten. Heut ist der Landratsposten die unterste Stufe der höheren Verwaltungslaufbahn, gesucht von jungen Assessoren, die den berechtigten Ehrgeiz haben, Karriere zu machen; dazu bedürfen sie der ministeriellen Gunst mehr als des Wohlwollens der Kreisbevölkerung und suchen erstere durch hervorragenden Eifer und Anspannung der Amtsvorsteher der angeblichen Selbstverwaltung bei Durchführung auch minderwertiger bürokratischer Versuche zu gewinnen. Darin liegt zum großen Teil der Anlaß zur Überlastung ihrer Untergebenen in der lokalen 'Selbstverwaltung'. Die 'Selbstverwaltung' ist also Verschärfung der Bürokratie, Vermehrung der Beamten, ihrer Macht und ihrer Einmischung ins Privatleben."

Diese Worte Bismarcks zeigen bereits eine wachsame und kritische Einstellung zur Entwicklung der staatlichen Verwaltung. Dabei war zu seiner Zeit der öffentliche Verwaltungsapparat bei weitem noch nicht so aufgebläht, wie es in unserer heutigen Zeit oftmals der Fall zu sein scheint.

Die öffentliche Meinung ist heute in Deutschland überwiegend der Ansicht, daß es kaum vertretbare Gründe für die Vermehrung des staatlichen Verwaltungspersonals gibt. Ursache des Ausdehnungsstrebens ist nach der "Volksmeinung" in erster Linie die "Verwaltung" selbst. Sie lehne mögliche Rationalisierungsmaßnahmen ab, um den einzelnen Machtbereich des Beamten oder Angestellten nicht einzuschränken. Vielmehr versuche jeder, durch Neueinstellung von zusätzlichem Personal seine eigene Position zu festigen und seinen Einfluß zu vergrößern. Parkinson (1) hat dieses Phänomen amüsant-kritisch beschrieben.

Da diese Auffassung in der Regel weder belegt noch überzeugend begründet wird, soll mit der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen werden, die

(1) Parkinson, Northcote, Parkinson's Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Stuttgart 1957.

personelle Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland darzustellen und kritisch zu untersuchen.

Um einen Maßstab für die Beurteilung des Verwaltungswachstums zu finden, bieten sich zwei Möglichkeiten. Die deutsche Verwaltung kann mit Verwaltungen solcher Länder verglichen werden, die eine ähnliche Entwicklung bei wenig unterschiedlicher Wirtschafts-, Gesellschafts- und Verfassungsstruktur aufweisen. Diesen Weg ist Ule (1) gegangen. Er faßte Untersuchungen über den öffentlichen Dienst in den Ländern Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Schweiz und den Vereinigten Staaten zusammen, verglich die Entwicklung dieser Staatsverwaltungen mit den deutschen Verhältnissen und stellte dabei in allen untersuchten Ländern eine ähnliche Ausdehnung des Staatsapparates in den letzten Jahrzehnten fest. Er schreibt: "Daß eine vergleichende verwaltungswissenschaftliche Untersuchung dieser Frage möglich ist, ergibt sich aus der Gleichartigkeit der Entwicklung, die sich in der Verwaltung der westlichen Staatenwelt in den letzten hundert Jahren vollzogen hat. Überall hat der Übergang zur modernen Industriegesellschaft stattgefunden, überall ist der Staat aus seiner Rolle als Hüter von Recht und Ordnung herausgetreten und zum Wohlfahrts-, Versorgungs- und Wirtschaftsstaat geworden. Es war deshalb zu erwarten, daß sich das Problem der Ausweitung des öffentlichen Dienstes auch in anderen Staaten gestellt hat und daß man dort in gleicher Weise wie bei uns nach den Gründen dieser Ausweitung forscht." (2)

Ule hatte sich damit die vergleichende Darstellung des tatsächlichen Behördenwachstums in verschiedenen Ländern zum Ziel gesetzt. Ein solcher Vergleich sagt aber nur wenig über die Gründe dieser Entwicklung aus.

Sollen die Ursachen dieses Trends näher erforscht werden, ist eine andere Untersuchungsmethode zu wählen. Das Anwachsen der staatlichen Betätigung kann nicht losgelöst von der Entwicklung anderer wirtschaftlicher, sozialer und politischer Faktoren gesehen werden. Deshalb müssen Bezugsgrößen gewählt werden, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung zu finden sind, diese aber mittelbar oder unmittelbar beeinflussen. Es wird zu untersuchen sein, ob und inwieweit Veränderungen von Bevölkerung, Gesamtbeschäftigung, Volkseinkommen und Staatsausgaben zur Vergrößerung des Staatsapparates geführt haben. Dabei soll aber nicht nur die Entwicklung, sondern auch die strukturelle Zusammensetzung des Personalbestandes aufgezeigt werden.

(1) Ule, Carl Hermann, Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Köln, Berlin, München, Bonn 1961.

(2) Ule, a.a.O., S.VI.

Wir werden versuchen, die Resultate der Untersuchung zu beschreiben und soweit möglich zu begründen. Eine tiefgreifende deutende Interpretation von Einzelercheinungen liegt außerhalb dieser Arbeit.

A. ALLGEMEINE VORBEMERKUNGEN

In den einleitenden Betrachtungen wiesen wir bereits darauf hin, daß das Problem der wachsenden Staatstätigkeit durchaus nicht neu ist. Für die Forschung leistete Adolph Wagner (1) einen grundlegenden Beitrag. Er unterstellte der staatlichen Entwicklung sogar eine gewisse Gesetzmäßigkeit. Darauf weist Schmölders (2) hin, wenn er schreibt: "Adolph Wagners 'Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeiten' und das daraus abgeleitete 'Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs' wirkt heute angesichts der modernen Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft wie eine Prophezeiung von verblüffendem Wahrheitsgehalt; von jeher hat sich aber die Finanzwissenschaft dagegen gewandt, die damit bezeichnete Entwicklung als naturgesetzlich unentrinnbare Schicksalsbestimmung hinnehmen oder gar eine Entwicklung zum Kommunismus oder Kollektivismus darin erkennen zu müssen."

Für unsere Untersuchung erhebt sich daraus die Frage, ob ein solches "Wachstumsgesetz" auch auf die öffentliche Verwaltung zutrifft. Um hierauf eine Antwort zu finden, soll zuvor geklärt werden, was die Nationalökonomie heute unter einem Entwicklungsgesetz versteht und welche Anforderungen an ein solches zu stellen sind. Timm (3) sagt dazu: "Als erstes mag darunter ein 'historisches Gesetz' (4) begriffen werden, das lediglich eine Aussage über die langfristige Entwicklung einer Institution oder einer wirtschaftlichen Größe oder eines Komplexes von Größen in einer Phase der Vergangenheit enthält, eine Aussage, die sich auf ein Beobachtungsmaterial stützt, welches einem

-
- (1) Wagner, Adolph, Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Teil I, Grundlagen der Volkswirtschaft, Leipzig 1892; derselbe, Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Teil I, Leipzig 1883.
 - (2) Schmölders, Günter, Finanzpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955,
 - (3) Timm, Herbert, Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: S.125. Finanzarchiv, N.F. Bd.21, Heft 2, Tübingen 1961, S.209.
 - (4) vgl. Preiser, Erich, Nationalökonomie heute, München 1959, S.32.

genügend großen Zeitraum entnommen und reich genug ist, um die Regelmäßigkeit der Erscheinung, über die etwas ausgesagt wird, zweifelsfrei darzulegen. In den Fällen, in denen wir uns der Statistik bedienen können, sind es statistische Zeitreihen, deren Trend den Inhalt eines solchen 'historischen Gesetzes' ausmacht. Nun mag der Statistiker sich mit einer solchen Aussage begnügen und sie dann, wenn sie seinen Ansprüchen genügt, auch Gesetz nennen. Der Nationalökonom will mehr wissen. Ihn interessiert die Frage, worauf die Regelmäßigkeit der Erscheinung zurückzuführen ist und ob die beobachtete Entwicklung sich im allgemeinen mit Hilfe eines Systems erklären läßt. Wenn er diese Frage bejahen kann, dann ist er in der Lage, die beobachtete Entwicklung nachträglich zu prognostizieren, und es ist zunächst die nachträgliche Voraussage einer über einen längeren Zeitraum beobachteten Entwicklung ökonomischer Größen und sozialökonomischer Institutionen, die wir ein Entwicklungsgesetz nennen. Uns fesselt jedoch das, was die Zukunft bringen wird, mehr als das, was in der Vergangenheit war; es ist daher verständlich, wenn der Nationalökonom sich zur Voraussage der künftigen Entwicklung wirtschaftlicher Größen und sozialökonomischer Institutionen gedrängt fühlt, und wir wollen auch die Voraussage, also die Prognose im engeren Sinne, als ein Entwicklungsgesetz bezeichnen. Ob beide Voraussagen die Qualifikation eines Gesetzes verdienen, lassen wir einstweilen dahingestellt."

Anhand dieser Aussage wird deutlich, daß es zunächst darauf ankommt, die hier relevanten Fakten darzustellen und sie in ihrer zeitlichen und strukturellen Entwicklung zu verfolgen. Deshalb wird es im Rahmen unseres Themas erforderlich sein, die Grundlagen zu schaffen, die für die Beschreibung der persönlichen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland wesentlich sind.

Erste Aufgabe einer solchen Untersuchung muß es sein, das zu behandelnde Thema abzugrenzen und die einzelnen Begriffe zu definieren. Dabei werden wir uns soweit wie möglich der Terminologie der amtlichen Statistik bedienen.

1. Begriffliche Abgrenzung

a) Die öffentliche Verwaltung

Unter der öffentlichen Verwaltung soll die Zusammenfassung folgender Institutionen verstanden werden: Die Reichs- bzw. Bundesverwaltung, die Verwaltung der einzelnen Länder, der Hansestädte, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Bundesbahn und Bundespost und die Verwaltung öffentlich-rechtlicher Anstalten. Nicht darunter fallen die Verwaltungen von Wirtschaftsunternehmen, die sich im Besitz des Staates befinden. Nicht dazu zählen ferner Militärpersonen, die außerhalb der Verwaltung tätig sind.

Hin und wieder wird der Begriff der öffentlichen Verwaltung auch auf einzelne Teile der Verwaltung, wie zum Beispiel die Bundesverwaltung, bezogen. Als Synonyma für die öffentliche Verwaltung werden "Staatsverwaltung", "Hoheits- und Kämmererverwaltung" und "Behörde" gebraucht.

Das Personal der öffentlichen Verwaltung besteht aus Beamten, Angestellten und Arbeitern. Für unsere Untersuchung übernehmen wir die Begriffsbestimmungen der amtlichen deutschen Statistik.

Zu den Beamten zählen demnach folgende Personen: "Beamte aller Art, Beamtenanwärter und Diätare sowie Angestellte, die Bezüge nach der RBO (= Reichsbesoldungsordnung) erhalten; Wahlbeamte sowie in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis anderer Art hauptberuflich vollbeschäftigte Personen, wie Minister; hauptamtliche Bürgermeister, soweit sie hauptberuflich Leiter einer Verwaltung, nicht dagegen, wenn sie Vorsitzende eines legislativen Organs sind; Nachwuchskräfte in öffentlich-rechtlichen Auszubildungsverhältnissen, zum Beispiel Referendare, auch sofern keine Unterhaltszuschüsse gezahlt werden und Verwaltungslehrlinge." (1)

Unter dem Begriff Angestellte sind zu verstehen: "Im privatrechtlichen Dienstverhältnis ständig und unständig beschäftigte Angestellte, wissenschaftliche Hilfskräfte, so weit nicht Diätare oder ehrenamtlich (ohne Dienstverhältnis zur betreffenden Körperschaft); Nachwuchskräfte im unmittelbaren privatrechtlichen Dienstverhältnis zur Körperschaft - soweit nicht im Arbeiterverhältnis - (zum Beispiel Angestelltenlehrlinge, Bürolehrlinge, Volontärärzte, Hilfsärzte, Pflichtassistenten und dergleichen.)" (2)

(1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 186, Stuttgart 1957, S. 5.

(2) ebenda, S. 5.

Als Arbeiter werden bezeichnet: "Ständig und unständig beschäftigte Lohnempfänger (Saisonarbeiter) einschließlich Arbeiter, deren Lohnaufwand in Sachkosten oder allgemeinen Haushaltsausgaben enthalten ist (zum Beispiel Arbeiter bei den Straßenverwaltungen, Waldarbeiter), Nachwuchskräfte im Arbeiterverhältnis (zum Beispiel Handwerker - oder Landwirtschaftslehrlinge)." (1)

b) Das Volkseinkommen

Da es sehr schwierig ist, vergleichbares statistisches Material über das Volkseinkommen in Deutschland für einen längeren Zeitraum zu erhalten, stützen wir uns vor allem auf die Ergebnisse der Untersuchung von Hoffmann und Müller (2). Die Verfasser dieser Studie bestimmen das Volkseinkommen bis zum Jahr 1939 mit Hilfe der Verteilungsrechnung. Für die Zeit nach 1948 liegen Angaben des Statistischen Bundesamtes vor.

Ziel der Untersuchung von Hoffmann und Müller ist, "die Schätzung des Volkseinkommens als Summe aller Arten von Einkommen, die Inländern aus ihrer Beteiligung am Wirtschaftsprozess zuwachsen. Um eine hinreichend genaue Erfassung des Volkseinkommens zu gewährleisten und um Doppelzählungen zu vermeiden, werden die Begriffe des Standardsystems der O.E.E.C. (= Organisation for European Economic Cooperation) verwendet." (3)

c) Der Gebietsstand

Der Gebietsumfang Deutschlands hat sich in den letzten Jahrzehnten als Folge politischer Ereignisse mehrmals geändert. Dadurch wird zwangsläufig die zwischenzeitliche Vergleichbarkeit der Ergebnisse gestört. Eine Umrechnung des statistischen Zahlenmaterials auf einen konstanten Raum war nicht immer möglich, so daß in diesem Fall Daten der amtlichen Statistik unter Angabe des jeweiligen Gebietsstandes verwendet werden. Um die Vergleichbarkeit der Zahlen wesentlich zu verbessern, wurden Je-Kopf-Berechnungen vorgenommen. Die Entwicklungstendenzen dürften trotz bleibender Ungenauigkeiten deutlich erkennbar werden.

(1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 186, Stuttgart 1957, S.5.

(2) Hoffmann, Walther G. und Müller, J.Heinz und andere, Das Deutsche Volkseinkommen, 1851-1957, Tübingen 1959.

(3) ebenda, S.2.

2. Zeitliche Abgrenzung

Ursprünglich sollte unsere Untersuchung der öffentlichen Verwaltung einen größeren Zeitraum umfassen. Für die Zeit vor 1913 liegen über den Gesamtumfang des Personalbestandes der öffentlichen Verwaltung in Deutschland aber keine Angaben vor. Aus diesem Grund kann eine Erforschung der Entwicklung erst mit dem Jahr 1913 beginnen. In den Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches Nr.18 (1) finden sich erstmals brauchbare Zahlen über Beamte und Angestellte, die bei staatlichen Behörden tätig waren. Zum Teil beruhen diese Angaben auf Schätzungen.

"Die Möglichkeit einer umfassenden und einheitlichen Darstellung des Personalstandes der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich gaben erst die Personalstandserhebungen im Rahmen der Reichsfinanzstatistik" (2), die im Jahr 1927/28 durchgeführt wurden. Für die Jahre 1933 bis 1945 fehlen Angaben über die Gesamtzahl der Staatsbediensteten völlig. Bis zum Jahr 1937 wurden zwar noch Teilbereiche der Verwaltung erfaßt, eine Gesamtschau ist jedoch nicht möglich. Mit den umwälzenden politischen Ereignissen der Jahre nach 1933 dürften wesentliche quantitative Änderungen in der öffentlichen Verwaltung stattgefunden haben, die durch die Kriegsvorbereitungen und dann den Krieg selbst noch verstärkt wurden. Aus diesem Grund wären Daten aus dieser Zeit selbst wenn sie vorlägen, für eine langfristige Wachstumsanalyse kaum brauchbar.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in der Bundesrepublik zum ersten Male wieder im Jahre 1950 eine personalstatistische Gesamterhebung durchgeführt und in den Jahren 1952 bis einschließlich 1955 wiederholt. Für die Jahre 1956 bis 1959 fehlen Angaben über den Gesamtumfang der öffentlichen Verwaltung. Aus Ersparnisgründen und wegen Fehlens eines finanzstatistischen Gesetzes begnügte man sich in dieser Zeit mit der Erfassung von Teilbereichen des öffentlichen Dienstes und mit einer Fortschreibung. Erst nach der Verabschiedung eines neuen finanzstatistischen Gesetzes im Jahr 1960 konnte eine neue Zählung aller öffentlich Bediensteten durchgeführt werden.

Trotz der für einzelne Jahre mangelhaften Unterlagen wird sich unser Untersuchungsbereich auf die Zeit von 1913 bis 1960 erstrecken.

-
- (1) Statistisches Reichsamt, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.18, Der Personalstand der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich am 31.März 1928 und am 31.März 1927, Berlin 1931, S.17.
(2) ebenda, S.4.

3. Bezugsgrößen

Als Maßgrößen für die Beurteilung der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung bieten sich an:

- a) Wohnbevölkerung
- b) Erwerbstätige insgesamt
- c) abhängige Erwerbstätige
- d) Arbeitspotential
- e) Volkseinkommen
- f) Staatsausgaben
- g) Personalausgaben

Die Wohnbevölkerung eines Landes setzt sich aus allen an einem bestimmten Stichtag anwesenden Personen zusammen. Hinzugezählt werden die vorübergehend Abwesenden, abzuziehen sind alle vorübergehend Anwesenden. Starke Schwankungen der Wohnbevölkerung können den Umfang der öffentlichen Verwaltung unter Umständen sehr beeinflussen. Ein Beispiel dafür bietet der nach 1945 einsetzende Flüchtlingsstrom, der die staatlichen Behörden vor vielfältigen Aufgaben stellte.

Mit Hilfe der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt und des gesamten Arbeitspotentials ist es möglich, den Anteil des Staates an dem Faktor Arbeit einer Volkswirtschaft zu messen. Der Anteil der staatlich Beschäftigten an den abhängigen Erwerbstätigen kann Grundlage für soziologische Betrachtungen sein, da ja auch die Beschäftigten des öffentlichen Bereichs Erwerbstätige in abhängiger Stellung sind.

Schließlich bleibt die Entwicklung des Volkseinkommens und der Staatsausgaben nicht ohne Einfluß auf die öffentliche Verwaltung. Wenn wir auch wissen, daß nach neuerer Auffassung "weder die einseitig-ungenau Theorie der gesamtwirtschaftlichen Steuerkapazität noch die Methode, den tatsächlichen oder optimalen Umfang der Staatstätigkeit am Ertrag der Nation, etwa als Anteil am Sozialprodukt (wie auch immer berechnet), zu messen und danach zu beurteilen" ausreichen, "die offene Grundfrage nach der unteren und oberen Grenze der staatlichen Aktivität in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung zu beantworten" (1). Da diese methodische Grundfrage der heutigen Finanzwissenschaft aber an dieser Stelle nicht untersucht und beurteilt werden soll, bedienen wir uns trotz dieser Kenntnis und Einschränkung dieser Bezugsgrößen.

(1) Recktenwald, Horst Claus, Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 13, Heft 3, Göttingen 1962, S. 279.

Darüber hinaus könnten für die Beurteilung der personellen Entwicklung des Staatsapparates noch andere Bezugsgrößen gewählt werden, die aber in geringerem ursächlichen Zusammenhang mit der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung stehen. So kann zum Beispiel das Verwaltungspersonal bezogen werden auf die Entwicklungsreihen der Geburten- oder Eheschließungsquote. Diese Werte können jedoch nur Hilfsfunktion ausüben, da sie nur kleine Teilbereiche der Verwaltung betreffen. Mit Hilfe unserer gewählten Bezugsgrößen dürfte ein objektiv ausreichendes Messen des Verwaltungswachstums möglich sein.

4. Schwierigkeiten in der Materialbeschaffung

Zu den Hauptschwierigkeiten unserer Untersuchung gehört - neben Methoden- und Abgrenzungsproblemen - vornehmlich die Beschaffung des statistischen Urmaterials. Für die ersten Jahrzehnte nach der Reichsgründung 1870/71 liegen über den Gesamtumfang der Staatsverwaltung überhaupt keine Zahlenangaben vor. Es gibt zwar einige historische Darstellungen über Teilbereiche der Verwaltung in der damaligen Zeit (1), sie können jedoch für eine quantitative Analyse kaum herangezogen werden.

Auch stimmen die einzelnen Daten für ein bestimmtes Jahr in den amtlichen Quellen häufig nicht überein. Dies hängt vor allem wohl damit zusammen, daß fortgeschriebene Ergebnisse teilweise durch spätere Erhebungen korrigiert, teilweise aber beibehalten wurden. Manchmal wählte man für gleiche Jahre unterschiedliche Abgrenzungen, die ebenfalls zu Differenzen führten. Wir haben zwar in unserer Untersuchung versucht, diese Mängel weitgehend auszuschalten, jedoch war es nicht immer möglich.

Einen ersten Versuch, die personelle Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland aufzuzeigen, hat Ule (2) unternommen. Er untersucht die Staatsverwaltung aber in erster Linie unter verwaltungsrechtlich-historischem Gesichtspunkt. Ein Vergleich des Wachstums der deutschen Verwal-

-
- (1) Dehlinger, Alfred, Württembergs Staatswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung bis heute, 2 Bände, Stuttgart 1951.
Morsey, Rudolf, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867 bis 1890, Münster 1957.
Leist, Manfred, Das Wachstum der bremischen Behörden-Organisationen 1850 bis 1950, Dissertation, Kiel 1956.
- (2) Ule, a.a.O.

tung mit anderen volkswirtschaftlichen Größen - mit Ausnahme der Bevölkerung - findet sich bei ihm nicht.

In Deutschland fehlen Untersuchungen der öffentlichen Verwaltung, wie sie Abramovitz und Eliasberg für Großbritannien (1) und Fabricant für die Vereinigten Staaten (2) unternommen haben. Unsere Arbeit soll ein erster Beitrag dazu sein, diese Lücke in Deutschland schließen zu helfen (3).

5. Historischer Rückblick

Eine oberflächliche Betrachtung der Entwicklung des Staatsapparates in den letzten Jahrzehnten könnte den weniger Kundigen leicht zu der Annahme verleiten, die Ausdehnung der Verwaltung hänge hauptsächlich mit Kriegen, ihren Folgen und anderen politischen Geschehnissen zusammen. Eine solche Annahme ist aber nur zum Teil richtig. Seit dem vergangenen Jahrhundert haben sich die Forderungen des Bürgers an den Staat grundlegend gewandelt. Immer neue Aufgaben hat der Staat übernommen, die ohne zusätzliche Personaleinstellungen nicht bewältigt werden konnten. Ein Staat, dem man lediglich Polizeirechte zugestand, brauchte natürlich weit weniger Personal als ein Staatsgebilde, dessen Aufgaben sich zunehmend auf Versorgung, öffentliche Wohlfahrt und Wirtschaftsförderung verlagerten.

Mit dem Eintritt in das Zeitalter der industriellen Revolution traten zwangsläufig Probleme auf, die die Kräfte des einzelnen weit überstiegen. Es sei hier nur an alle Auswirkungen des technischen Fortschritts erinnert, an die wirtschaftliche Machtkonzentration, die Zusammenballung der Menschen in den Städten, die Entwicklung der Medizin und die Ausweitung der kulturellen und sozialen Aufgaben. Nur der Staat konnte hier die auftauchenden Probleme der neuen Zeit erkennen und mit seiner ihm zur Verfügung stehenden Macht wirksam lösen.

Aber nicht nur die staatlichen Aufgaben vergrößerten sich, es trat auch ein

- (1) Abramovitz, Moses und Eliasberg, Vera, The Growth of Public Employment in Great Britain, Princeton 1957.
- (2) Fabricant, Solomon, The Trend of Government Activity in the United States since 1900, Publications of the National Bureau of Economic Research, No. 56, New York 1952.
- (3) vgl. auch Recktenwald, Horst Claus, Die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 26, Berlin 1962; derselbe, Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a.a.O.

Wandel in der ethischen Einstellung des Bürgers zum Staat ein. Wurden noch im letzten deutschen Kaiserreich mannigfache staatliche Funktionen ehrenhalber ausgeführt, so ist heute ein unentgeltlicher Dienst für die Gemeinschaft für viele kaum mehr denkbar und nur noch ganz vereinzelt anzutreffen. Vermassungerscheinungen unserer heutigen Industriegesellschaft sind auch an der deutschen Staatsverwaltung nicht vorübergegangen. Trotzdem bleibt die Bedeutung des Beamtentums für die staatliche Entwicklung in Deutschland unbestritten. So schreibt zum Beispiel Lotz (1): "Das deutsche Beamtentum hat sich seit dem 14. Jahrhundert auf dem Boden der deutschen Territorien entwickelt. An der Aufwärtsentwicklung Deutschlands hat es in ausschlaggebendem Maße beigetragen. Das beruht darauf, daß das Beamtentum durch Jahrhunderte hindurch das einzige Mittel blieb, um den Monarchen von den Zuständen des Landes, seinen Bedürfnissen und Sorgen, von der Möglichkeit der Abhilfe in Kenntnis zu setzen, ihn gewissermaßen in bewußten Zusammenhang mit den verschiedenen Volksschichten und Verhältnissen zu bringen und ihn in den Stand zu setzen, die mannigfaltigen, oft einander gerade entgegengesetzten Interessen der verschiedenen Stände und Erwerbskreise abzuwägen und auszugleichen."

B. DAS WACHSTUM DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND SEIT DER JAHRHUNDERTWENDE

I. Die personelle Entwicklung von 1913 bis 1936

1. Einleitende Betrachtungen

Wie an anderer Stelle schon dargelegt wurde, liegen für diesen Zeitraum nur lückenhafte Angaben über den Personalbestand des öffentlichen Bereichs vor. Bis zum Jahr 1927 fehlen Unterlagen über die im Staatsdienst tätigen Angestellten und Arbeiter völlig. Wir müssen uns deshalb auf die Auswertung der vorliegenden Beamtenzahlen beschränken. Die Betrachtung dieser statistischen Teilmasse, die einen wesentlichen Teil der Gesamtmasse ausmacht, dürfte aber Schlüsse auf die allgemeine Entwicklung zulassen.

Im Rahmen der Reichsfinanzstatistik fanden erstmals in den Jahren 1927 und 1928 umfassende Erhebungen über den öffentlichen Personalstand statt. Hier-

(1) Lotz, Albert, Geschichte des deutschen Beamtentums, 2. Aufl., Berlin 1914, S. 14.

bei wurden die Angestellten von den Beamten getrennt erfaßt. Ähnliches gilt für die folgenden Jahre bis 1936. Ab 1937 unterblieb eine Gesamtzählung völlig. Selbst die Reichshaushaltspläne enthalten in der Folgezeit keine Stellenangaben.

2. Die Beamtenzahlen Deutschlands von 1914 bis 1920

a) Im Deutschen Reich

Die Zahl der Beamtenstellen nach den Haushaltsplänen des Reiches betrug im Jahr 1914 insgesamt 201.125. Sie erhöhte sich bis zum Jahr 1920 auf 688.023. Das bedeutet ein Wachstum von 243 vom Hundert. Eine solche Progression erscheint auf den ersten Blick als ungeheuer groß, zumal eine Gebiets- und Bevölkerungsverringerung von annähernd 10 vom Hundert durch den Krieg und seine Folgen eingetreten war. Im allgemeinen darf man zunächst sagen, daß die Vermehrung der Beamtenstellen im Reich zum überwiegenden Teil eine Folge der politischen Umwälzungen und grundlegenden Veränderungen der Reichsverfassung gewesen ist. Vor allem beruht die auffallende Zunahme bei der Reichsfinanz-, Reichspost- und Reichseisenbahnverwaltung darauf, daß die Aufgaben dieser Behörden im Jahr 1919 zusammen mit dem größten Teil des vorhandenen Beamtenapparates von den Ländern auf das Reich übergegangen sind. Will man also den Zuwachs der Beamtenstellen der genannten Verwaltungen richtig darstellen, so müssen für das Jahr 1914 diejenigen Beamtenkategorien der Länder, die 1919 auf das Reich übertragen wurden, den damals vorhandenen Beamtenstellen zugerechnet werden.

Die Beachtung dieses Tatbestandes ergibt, daß die Gesamtzahl der Beamten des Reiches sich von 1914 bis 1920 nur von 542.936 auf 688.023, also nur um 26,7 vom Hundert vermehrt hat. Selbst unter Berücksichtigung des Gebietsverlustes wächst die Quote nur auf 40,8 vom Hundert: eine immerhin nicht unbeträchtliche, indessen jedoch wesentlich geringere Erhöhung, als sie sich bei oberflächlicher Betrachtung der Sachlage darstellt (1).

b) In den Ländern

"Hält man Umschau über die Entwicklung der Beamtenzahl in anderen Kör-

- (1) vgl. Schwarz, Otto, Die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen Deutschlands, Englands, Frankreichs und Italiens vor und nach dem Weltkriege, Anhang: Die Beamtenvermehrung seit Kriegsbeginn, Magdeburg 1921, S.46.

perschaften, als welche für Deutschland namentlich Länder und Gemeinden infrage kommen, so ist festzustellen, daß eigentlich überall eine nicht unerhebliche Vermehrung der Beamtenzahl seit Kriegsbeginn und namentlich im Laufe der Nachkriegszeit eingetreten ist. Nur dem Grade, nicht der Art nach haben sich die Verhältnisse in den einzelnen Ländern verschieden entwickelt." (1)

Betrachten wir zunächst die Entwicklung der Zahl der Beamtenstellen in den deutschen Ländern - ohne Eisenbahn-, Post-, Zoll- und Steuerbeamte - so zeigt sich hier eine Vermehrung der Stellen von 1914 bis 1920 von 203.087 auf 312.453, das heißt um nicht weniger als 53,9 vom Hundert, bei der Berücksichtigung der Gebietsverminderung sogar um 60,7 vom Hundert. Diese starke Steigerung ist vor allem auf die Vermehrung der staatlichen Sicherheitsbeamten zurückzuführen, wie sie infolge der großen Verminderung unserer Streitkräfte unumgänglich notwendig wurde. Rechnet man die unter "Inneres" aufgeführten Beamtenstellen ab, so ergibt sich eine Vermehrung der Beamtenstellen der Länder nur von 135.188 auf 173.024, also nur um 37.836, beziehungsweise 27,99 vom Hundert (2).

Übersicht über die Vermehrung der Beamtenstellen in den Einzelstaaten (Ländern) in der Zeit von 1914 bis 1920 (3)

Land	1914	1920	Wachstum in v.H.
Preußen	80.661	169.470	95,6
Bayern	40.133	43.766	9,1
Württemberg	12.666	17.606	39,0
Baden	12.804	18.524	44,7
Hessen	3.271	4.092	25,0
Hamburg	13.185	14.240	8,0
Bremen	2.033	2.233	10,0

Zahlen über die Beamten in den übrigen Ländern liegen leider nicht vor. Eine Darstellung der Entwicklung war deshalb nicht möglich.

(1) Schwarz, a.a.O., S.53.

(2) ebenda, S.54.

(3) ebenda, Anlage 13.

c) In den Gemeinden

Über die Entwicklung der Beamtenzahl der deutschen Gemeinden in der Zeit von 1914 bis 1920 findet sich bei Schwarz (1) nur die kurze Anmerkung, daß sich "die Zahl der Beamten in den Städten mit über 50.000 Einwohnern von 1914 = 103.300 auf 127.295 im Jahr 1920 erhöht hat". Das bedeutet ein Wachstum von 23,2 vom Hundert.

Die Gesamtzahl der Beamten und Dauerangestellten aller deutschen Städte wird von Schwarz für das Jahr 1920 auf insgesamt 300.000 geschätzt. Genauere Angaben über den Gesamtumfang liegen für diesen Zeitraum nicht vor.

d) Zusammenfassung

Insgesamt gesehen hat sich die Zahl der Beamten des Deutschen Reiches und der Länder von 746.023 im Jahr 1914 auf 1.000.476 im Jahr 1920 erhöht. Die Vermehrung um 254.453 Stellen bedeutet ein Wachstum von 34,0 vom Hundert. Unter Berücksichtigung der Gebietsverringerung ergibt sich sogar eine Ausdehnung von 46,0 vom Hundert. "Dieses Verhältnis kann als ungewöhnlich hoch im Verhältnis zu den anderen Staaten kaum angesehen werden, wenn man berücksichtigt, daß nach einer in der 'Times' vom 6. Juni 1920 mitgeteilten amtlichen Zusammenstellung die Zahl der englischen Staatsbeamten sich im gleichen Zeitraum ebenfalls um 32,7 vom Hundert vermehrt hat und sich in Italien zum Beispiel das staatliche Eisenbahnpersonal 1913/14 bis 1919/20 von 150.000 auf 200.000 Köpfe, also ebenfalls um 33,3 vom Hundert, steigerte. In allen diesen Vergleichsländern ist wie auch bei uns der Grund der großen Steigerung der Beamtenstellen vorwiegend in denselben Ursachen zu suchen." (2)

Das Statistische Reichsamt führt als Gründe für die Ausdehnung des Staatsapparates in dieser Zeit insbesondere die Einführung des Achtstundentages und die Verpflichtung, Kriegsbeschädigte einzustellen, an. "Weiterhin ist aber auch durch die innere Umwälzung, durch den Verlust des Krieges und durch den Friedensvertrag sowohl für das Reich als auch für die Länder und für die Gemeinden eine außerordentliche Ausdehnung des Aufgabenkreises entstanden. Der Finanzverwaltung sind durch die Steuerreformen der Nachkriegszeit umfangreiche Aufgaben erwachsen. Ferner sei erinnert an die neuen Aufgaben auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege, des Wohnungswesens, der

(1) Schwarz, a. a. O., S. 55.

(2) ebenda, S. 9.

Kriegsfürsorge und der sonstigen Kriegslasten. Zum Teil ist die Personalvermehrung durch die Einrichtung der Schutzpolizei verursacht, die nach dem Fortfall der alten Wehrmacht zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung erforderlich war. Nicht übersehen werden darf schließlich die in der politischen Entwicklung der Nachkriegszeit liegende Tendenz zur Verminderung der ehrenamtlichen Betätigung." (1)

Für das Wachstum der staatlichen Verwaltung werden also Gründe genannt, die auch für die Entwicklung in späteren Jahren zum überwiegenden Teil gelten werden.

3. Die Zahl der öffentlich Bediensteten in den Jahren 1928, 1929 und 1930

Die ersten vergleichbaren Angaben über den Personalbestand der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen liegen für die Jahre 1928 bis 1930 vor. Es gibt zwar schon Zahlen für das Jahr 1927, doch lassen sich diese Ergebnisse nicht mit denen der Folgejahre vergleichen. Bei der Erhebung des Jahres 1927 wurde das Personal aller deutschen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern erfaßt, während 1928, 1929 und 1930 nur die Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern berücksichtigt wurden.

Aus diesen und eingangs schon erörterten Gründen muß sich unsere Analyse auf kleinere Zeitabschnitte beschränken. Nur so ist es möglich, genaue Ergebnisse zu erhalten. Einen größeren Überblick auf die Gesamtentwicklung der Verwaltung, der aber dann nur den Trend aufzeigen kann, werden wir an anderer Stelle (2) geben.

In der folgenden Tabelle wird die personelle Entwicklung der Gemeinde- und Landesverwaltungen der einzelnen Länder dargestellt und anschließend erläutert.

(1) Statistisches Reichsamt, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.18, a.a.O., S.17.

(2) vgl. Abschnitt B III dieser Arbeit.

Die personelle Entwicklung der Gemeinde- und Landesverwaltungen

Land		1928 (1)	1929 (2)	1930 (3)	Wachstum 1928-1930 in v.H.
Preußen	L	193.853	197.529	198.938	2,6
	G	396.176	356.407	363.706	- 8,1
	zusammen	590.029	553.936	562.644	- 4,6
Bayern	L	69.350	66.995	66.497	- 4,1
	G	38.244	38.190	35.089	- 8,3
	zusammen	107.594	105.185	101.586	- 5,6
Sachsen	L	48.654	49.590	50.418	3,6
	G	39.697	39.966	40.131	1,1
	zusammen	88.351	89.556	90.549	2,5
Württemberg	L	25.158	25.421	25.694	2,1
	G	12.769	12.781	13.003	1,9
	zusammen	37.927	38.202	38.697	2,0
Baden	L	26.349	26.688	26.544	0,7
	G	11.932	11.534	11.501	- 3,6
	zusammen	38.281	38.222	38.045	- 0,6
Thüringen	L	17.245	17.058	16.786	- 2,7
	G	6.325	6.341	6.078	- 3,9
	zusammen	23.570	23.399	22.864	- 3,0
Hessen	L	14.520	14.289	14.080	- 3,0
	G	9.059	9.051	8.531	- 5,9
	zusammen	23.579	23.340	22.611	- 4,1
Mecklenburg	L	8.323	8.368	8.504	2,2
	G	3.283	3.225	3.306	0,7
	zusammen	11.606	11.593	11.810	1,8
Oldenburg	L	2.770	2.645	2.618	- 5,4
	G	4.109	3.013	2.965	- 28,0
	zusammen	6.879	5.658	5.583	- 18,8

-
- (1) Statistisches Reichsamt, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.18, Berlin 1931, S.24.
- (2) Statistisches Reichsamt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1931, S.482 f.
- (3) Statistisches Reichsamt, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.26, Berlin 1933, S.14 f.

Land		1928	1929	1930	Wachstum 1928-1930 in v.H.	
Braunschweig	L	5.768	5.677	5.727	-	0,7
	G	2.481	2.664	2.612		5,2
	zusammen	8.249	8.341	8.339		1,1
Anhalt	L	2.681	2.661	2.623	-	2,2
	G	2.420	2.483	2.485		2,7
	zusammen	5.101	5.144	5.108		0,1
Lippe	L	1.238	1.220	1.258		1,7
	G	373	403	357	-	4,3
	zusammen	1.611	1.623	1.615		0,3
Schaumburg-	L	266	255	253	-	4,9
Lippe	G	244	161	162	-	34,2
	zusammen	510	416	415	-	19,0
Waldeck	L	127	127	-		-
	G	329	155	-		-
	zusammen	456	282	-		-
Länder	L	416.302	418.523	419.940		0,9
insgesamt	G	527.441	486.374	489.926	-	7,1
	zusammen	943.743	904.897	909.866	-	3,5

L = Landesverwaltung

G = Gemeindeverwaltung

Aus der Tabelle geht hervor, daß sich der Personalbestand aller Landes- und Gemeindeverwaltungen in Deutschland im Jahr 1929 gegenüber 1928 um 38.846 Beschäftigte verringert hat. Das bedeutet eine Abnahme von 4,1 vom Hundert. Aber schon im Jahr 1930 stellen wir eine Zunahme von 4.969 Köpfen oder 0,6 vom Hundert fest. Während des gesamten Darstellungszeitraums fiel die Zahl des Personals beider Verwaltungsbereiche zusammen von 943.743 auf 909.866. Das entspricht einer Verringerung von 3,5 vom Hundert.

Die beiden Teilmassen Länderverwaltungen und Gemeindeverwaltungen weisen eine unterschiedliche Entwicklung auf. So vergrößerte sich das Personal der Länderverwaltungen 1929 um 0,5 vom Hundert und 1930 um 0,4 vom Hundert, insgesamt also von 1928 bis 1930 um 0,9 vom Hundert. Eine wesentlich andere Bewegung stellen wir bei den Gemeindeverwaltungen fest. Hier fiel die Zahl der Beschäftigten im Jahr 1929 um 7,8 vom Hundert und stieg 1930

wieder um 0,7 vom Hundert. Das bedeutet von 1928 bis 1930 eine Verringerung von 7,1 vom Hundert.

Aber auch in den einzelnen Ländern differiert die Entwicklung sehr stark. Der gesamte Verwaltungsapparat verkleinerte sich in den Ländern Preußen, Bayern, Baden, Thüringen, Hessen, Oldenburg und Schaumburg-Lippe. Er vergrößerte sich in den Ländern Sachsen, Württemberg, Mecklenburg, Braunschweig, Anhalt und Lippe.

Ebenso zeigen die Teilmassen Landes- und Gemeindeverwaltungen in den einzelnen Ländern unterschiedliche Tendenzen. Die Landesverwaltungen wuchsen in Preußen, Sachsen, Württemberg, Baden, Mecklenburg und Lippe. Sie nahmen ab in Bayern, Thüringen, Hessen, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt und Schaumburg-Lippe. Die Gemeindeverwaltungen wurden größer in Sachsen, Württemberg, Mecklenburg, Braunschweig und Anhalt. Sie schrumpften in Preußen, Bayern, Baden, Thüringen, Hessen, Oldenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe. Für Waldeck fehlen Gesamtangaben.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß eine einheitliche Entwicklungstendenz der deutschen Verwaltung für diese Zeit nicht nachzuweisen ist. Ein unterschiedlicher staatlicher Aufbau und divergierende Wirtschafts- und Sozialstrukturen bedingten gleichzeitig eine verschiedenartige Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinde in den einzelnen Ländern.

Für die Jahre 1931 und 1932 liegen genaue Zahlen über den Umfang der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nicht vor. Dabei wären gerade Angaben für diese beiden Jahre von besonderem Interesse, um die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die öffentliche Verwaltung genauer feststellen zu können.

So aber findet sich nur in der Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reiches Nr. 26 (1) die Bemerkung, daß infolge des immer stärker werdenden Druckes, den die Wirtschaftskrise seit 1929 auf die öffentliche Finanzwirtschaft ausübte, die Zahl des öffentlichen Verwaltungspersonals in den Jahren 1931 und 1932 weiter zurückging. Dabei war die Verringerung stärker als in den Jahren davor. Als Ursachen dafür werden angeführt, daß die einzelnen Verwaltungen gezwungen waren, gleichartige Behördenzweige zusammenzulegen und entbehrliche Ämter zu schließen.

(1) vgl. Statistisches Reichsamt, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 26, Berlin 1933, S. 8 f.

4. Die Beamten und Angestellten der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 1933 und 1936

Im Gegensatz zu den Jahren 1928 bis 1930 fehlen in den Angaben der amtlichen Statistik für 1933 und 1936 die in der öffentlichen Verwaltung tätigen Arbeiter. Die nachstehende Aufstellung enthält deshalb nur die Anzahl der Beamten und Angestellten dieser beiden Jahre. Aus der Entwicklung dieser Größen kann jedoch durchaus auf die Gesamtentwicklung geschlossen werden. Ein direkter Vergleich mit den Zahlen der Jahre 1928 bis 1930 ist ferner deshalb nicht möglich, weil die Erhebungen der Jahre 1933 und 1936 nur Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern berücksichtigten, während 1928 bis 1930 alle Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern erfaßt wurden.

Beamte und Angestellte der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen

Land		1933 (1)	1936 (2)	Wachstum von 1933 bis 1936 in v.H.
Preußen	L	179.771	127.332	- 29,1
	G	224.596	242.684	8,1
	zusammen	404.367	370.016	- 8,5
Bayern	L	62.836	47.710	- 24,1
	G	20.720	22.647	9,3
	zusammen	83.556	70.357	- 17,0
Sachsen	L	45.381	36.183	- 20,3
	G	22.018	23.625	7,3
	zusammen	67.399	59.808	- 11,3
Württemberg	L	24.540	20.584	- 16,1
	G	5.842	6.746	15,6
	zusammen	30.382	27.330	- 10,0
Baden	L	24.852	20.512	- 19,0
	G	5.429	6.355	17,2
	zusammen	30.281	26.867	- 11,3

(1) Statistisches Reichsamt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1934, S.456 f.

(2) Statistisches Reichsamt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1937, S.486 f.

Land		1933	1936	Wachstum von 1933 bis 1936 in v.H.
Thüringen	L	13.625	11.574	- 15,1
	G	2.924	3.377	15,6
	zusammen	16.549	14.951	- 9,7
Hessen	L	12.937	10.746	- 17,0
	G	4.035	3.786	- 6,3
	zusammen	16.972	14.532	- 14,4
Mecklenburg	L	7.247	5.560	- 23,4
	G	1.940	2.618	35,6
	zusammen	9.187	8.178	- 11,0
Oldenburg	L	2.325	1.844	- 20,9
	G	1.422	1.686	19,0
	zusammen	3.747	3.530	- 5,9
Braunschweig	L	4.860	4.045	- 16,6
	G	1.246	1.312	5,5
	zusammen	6.106	5.357	- 12,3
Anhalt	L	2.558	2.191	- 13,7
	G	1.229	1.425	16,3
	zusammen	3.787	3.616	- 4,5
Lippe	L	1.058	1.090	3,0
	G	372	370	- 5,4
	zusammen	1.430	1.460	2,1
Schaumburg-Lippe	L	208	166	- 21,0
	G	15	15	0
	zusammen	223	181	- 21,0
Länder	L	382.198	289.537	- 24,2
insgesamt	G	291.788	316.646	8,5
	zusammen	673.986	606.183	- 10,0

L = Landesverwaltung

G = Gemeindeverwaltung

Von 1933 bis 1936 verringerte sich das Personal aller Länder- und Gemeindeverwaltungen um 67.803 Beschäftigte. Das bedeutet eine Abnahme von 10,0 vom Hundert. Auch in dieser Periode stellen wir eine unterschiedliche Entwicklung der beiden Teilmassen Länder- und Gemeindeverwaltungen fest. Während die Zahl der Beamten und Angestellten in den Länderverwaltungen

um 92.661 Köpfe zurückging, stieg die Zahl der Kommunalbediensteten gleichzeitig um 24.858 Personen. Das entspricht einer Abnahme von 24,2 vom Hundert in den Länderverwaltungen und einer Zunahme von 8,5 vom Hundert in den Gemeindeverwaltungen.

In diesem Zeitraum verläuft die Entwicklung also entgegengesetzt zu dem Trend der Jahre 1928 bis 1930, in denen wir eine Vergrößerung der Landesverwaltungen und eine Verkleinerung der Gemeindeverwaltungen feststellten.

Im Gegensatz zur vorherigen Betrachtungsperiode unterscheidet sich die Entwicklung in den einzelnen Ländern jetzt kaum. In allen Ländern, außer in Lippe, hat sich der Personalbestand der Landesverwaltung verringert. Hierbei weist Preußen nicht nur die absolut, sondern auch die relativ größte Schrumpfung auf.

Die Kommunalverwaltung wuchs dagegen in allen Ländern bis auf Hessen und Lippe und blieb in Schaumburg-Lippe während des Untersuchungszeitraums unverändert.

Von 1933 bis 1936 stellen wir also eine weit größere Schrumpfung des öffentlichen Verwaltungsapparates fest als in den Jahren 1928 bis 1930. Die Wirkungen der Weltwirtschaftskrise haben vor allen Dingen die Länderverwaltungen beeinflußt. Hier war es der Verwaltung eher möglich, sich den neuen wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen und sich einzuschränken. Ganz anders war der Einfluß der Krise auf die Gemeindeverwaltungen. Die Folgen der Krise und die politischen Umwälzungen stellten insbesondere an die Kommunen neue Anforderungen, die sie ohne Vergrößerung ihres Verwaltungsapparates nicht meistern konnten.

II. Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg

1. Vorbemerkungen

Nach der Kapitulation Deutschlands im Jahr 1945 brach die öffentliche Verwaltung völlig zusammen. An ihre Stelle traten zunächst Behörden der Besatzungsmächte, die die Aufgaben der Verwaltung übernahmen. Nur allmählich wurden den deutschen Dienststellen Verwaltungsaufgaben wieder übertragen. Erst mit der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahr 1949 wurde der Grundstein für den Wiederaufbau einer selbständigen deutschen Verwaltung geschaffen.

Die politischen und organisatorischen Verhältnisse der Nachkriegsjahre ließen eine genaue Erfassung der in der Verwaltung Beschäftigten nicht zu. Es fehlten bis zum Jahr 1950 die gesetzlichen Grundlagen, die für die Arbeit der statistischen Ämter erforderlich waren. So ist "bei dem Wiederaufbau der amtlichen Finanzstatistik nach 1945 ... zunächst von einer laufenden Berichterstattung über das Personal der öffentlichen Verwaltung abgesehen worden, weil die organisatorischen und personellen Verhältnisse bei den Gebietskörperschaften sehr stark im Fluß waren ... Mit Stichtag 2. September 1950 ist dann erstmalig in Verbindung mit Vorarbeiten für ein Bundesgesetz zu Artikel 131 (Bonner Grundgesetz) einheitlich bei allen Dienststellen des Bundes, der Länder, der Gemeinden, Gemeindeverbände ... eine personalstatistische Erhebung durchgeführt worden" (1). Für das Jahr 1950 liegen uns deshalb die ersten brauchbaren Ergebnisse über den Gesamtumfang der deutschen Verwaltung vor. Unsere Darstellung kann aus diesem Grund erst wieder mit dem Jahr 1950 einsetzen.

Im Jahr 1951 verzichtete man aus Sparsamkeitsgründen auf die Durchführung einer Gesamterhebung. In den Jahren 1952 bis 1955 einschließlich fanden regelmäßig wieder Ermittlungen über den Personalstand der Verwaltung statt. Von 1956 bis 1959 unterblieb mangels rechtlicher Grundlage die Erfassung des Personals von Ländern und Gemeinden. Für diese Zeit liegen nur Ergebnisse über die Bundesverwaltung vor. Im Jahr 1960 trat das neue finanzstatistische Gesetz in Kraft, das die Möglichkeit zu einer neuen Sichtung des Personals der gesamten öffentlichen Verwaltung gab. Die fehlenden Angaben hindern jedoch kaum, die Entwicklungstendenz in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik herauszuarbeiten.

(1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 55, Stuttgart 1952, S.5.

Die amtlichen statistischen Erhebungen, deren Ergebnisse in den folgenden Tabellen dargestellt werden, erfassen "alle hauptberuflich vollbeschäftigten Dienstkräfte der Gebietskörperschaften Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, Hansestädte und Berlin-West" (1).

2. Der Personalbestand der Bundesverwaltung

a) nach der amtlichen Statistik

In der folgenden Tabelle sind alle Bediensteten der Bundesverwaltung erfaßt. Eingeschlossen ist ferner der Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes, dessen Personalstärke aber zum Teil geschätzt ist, und die Zivilverwaltung der Bundeswehr. Nicht enthalten ist das Personal der Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Wirtschaftsunternehmen des Bundes.

Die Entwicklung und Zusammensetzung des Personalstandes der Bundesverwaltung in Deutschland von 1950 bis 1960

Stichtag	Personal insgesamt	Entwicklung (1950 = 100)	Beamte in v.H.	Angestellte in v.H.	Arbeiter in v.H.
2. 9.1950	59.885(2)	100,0	53,4	22,7	23,9
2.10.1952	85.481	142,7	55,9	23,8	20,3
2.10.1953	94.894	158,5	54,7	25,4	19,9
2.10.1954	103.783	173,3	56,6	24,6	18,8
2.10.1955	108.532	181,2	57,3	24,2	18,5
2.10.1956	121.269	202,5	47,2	30,0	22,8
2.10.1957	137.409	229,5	44,8	29,5	25,7
2.10.1958	151.354(3)	252,3	36,4	32,5	31,1
2.10.1959	171.471(4)	285,8	33,3	33,9	32,8
2.10.1960	192.221(5)	320,5	31,3	34,5	34,2

- (1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 186, Stuttgart 1957, S.5.
- (2) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, Stuttgart 1959, S.18.
- (3) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 11.Jg., N.F., Heft 1, 1959, S.34.
- (4) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 12.Jg., N.F., Heft 6, 1960, S.349.
- (5) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 13.Jg., Heft 1, 1961, S.33.

Der Personalbestand der Bundesverwaltung hat sich in der Zeit von 1950 bis 1960 von 59.885 auf 192.221 Köpfe vergrößert. Das bedeutet eine Zunahme um 132.336 Personen oder ein Wachstum von 220,5 vom Hundert. Die durchschnittliche, jährliche Wachstumsquote in den letzten zehn Jahren beträgt demnach 22,0 vom Hundert.

In diesen Zahlen spiegelt sich sehr anschaulich der fortschreitende staatliche Aufbau der Bundesrepublik wider. Immer neue Aufgaben bedingten ständige Erweiterungen bereits bestehender Behörden und veranlaßten die Gründung neuer Dienststellen. In diesem Zusammenhang seien nur das Verteidigungswesen und alle die Maßnahmen erwähnt, die mit der wirtschaftlichen Integration Europas zusammenhängen. Das Wachstum der Bundesverwaltung dürfte deshalb in erster Linie auf eine Erweiterung des Aufgabenbereichs zurückzuführen sein. Zur Bestätigung dieser These kann an dieser Stelle auf die wesentlich kleineren Wachstumsraten der Länder- und Gemeindeverwaltungen hingewiesen werden. Diese Verwaltungszweige, die von außenpolitischen Maßnahmen und Einflüssen kaum berührt werden, hatten auch nicht in dem Umfang wie die Bundesverwaltung neue Aufgaben zu bewältigen: ein Zeichen unserer bundesstaatlichen Ordnung.

Interessant erscheint es uns, an dieser Stelle erstmalig auch auf strukturelle Verschiebungen innerhalb der Personalzusammensetzung hinzuweisen. Der Anteil der Beamten an dem gesamten Personalbestand betrug 1950 noch 53,4 vom Hundert und stieg bis 1955 auf 57,3 vom Hundert. Ab 1956 verringerte sich der Anteil der Beamten jährlich und erreichte im Jahr 1960 einen Tiefstwert von 31,3 vom Hundert; er lag damit unter den Quoten der Angestellten und Arbeiter.

Die Rate der Angestellten kletterte dagegen von 22,7 vom Hundert im Jahr 1950 auf 34,5 vom Hundert im Jahr 1960, und zwar stellen wir hier ein ziemlich gleichmäßiges Wachstum fest. Die Angestellten bilden ab 1959 die größte Beschäftigtengruppe der Bundesverwaltung.

Die Entwicklung des Arbeiteranteils ist ähnlich der des Angestelltenanteils. Allerdings verlief das Wachstum hier nicht so kontinuierlich, sondern wies stärkere Schwankungen auf. Die Quote der Arbeiter betrug 1950 noch 23,9 vom Hundert, fiel bis 1955 auf 18,5 vom Hundert und stieg ab 1956 wieder, um 1960 einen Höchststand von 34,2 vom Hundert zu erreichen.

Im Jahr 1960 setzte sich das Personal der Bundesverwaltung aus nahezu gleichen Anteilen von Beamten, Angestellten und Arbeitern zusammen.

b) nach den Planstellen der Bundeshaushaltspläne

Vergleichen wir die Entwicklung der Bundesverwaltung nach der amtlichen Statistik und das Wachstum nach den Planstellenangaben der Bundeshaushaltspläne, so stellen wir fest, daß mit Ausnahme des Jahres 1950 die Sollansätze die Istzahlen immer übersteigen. Hieraus zeigt sich, daß es der Verwaltung infolge der angespannten Arbeitsmarktlage in Deutschland nicht möglich war, alle geplanten Stellen zu besetzen. Als Folge dieser wirtschaftlichen Situation hat also von sich aus eine "natürliche" Ausdehnungsbeschränkung der öffentlichen Verwaltung stattgefunden. Ferner neigt die Verwaltung anscheinend dazu, die auf sie zukommenden Aufgaben und die damit verbundene Arbeitsbelastung zu überschätzen.

Die Zahlen der folgenden Tabelle zeigen noch einmal sehr anschaulich, daß die Ausdehnung der Bundesverwaltung in erster Linie mit dem Aufbau der staatlichen Ordnung in der Bundesrepublik zusammenhängt. Unterteilt man die Übersicht in zwei Bereiche, und zwar von 1950 bis 1955 und 1956 bis 1959, so wird deutlich, daß mit dem Jahr 1955 die dringendsten Aufgaben des Bundes bewältigt sind. Von 1950 bis 1955 stieg nämlich das Verwaltungspersonal insgesamt um 119,3 vom Hundert, während das Wachstum in den Jahren 1956 bis 1959 nur noch 61,5 vom Hundert betrug. Das durchschnittliche jährliche Wachstum fiel von 23,9 vom Hundert in den ersten fünf Jahren auf 15,4 vom Hundert in den folgenden vier Jahren.

Die Entwicklung der Bundesverwaltung nach den Planstellen der Bundeshaushaltspläne in Deutschland von 1950 bis 1959 (1)

Jahr	planmäßige Beamte	in v.H.	Angestellte	in v.H.	Arbeiter	in v.H.	insgesamt = 100 %
1950	36.054	68,3	12.836	24,3	3.883	7,4	52.773
1951	50.319	67,7	16.922	22,8	7.016	10,5	74.257
1952	53.618	65,9	19.717	24,3	7.963	9,8	81.298
1953	53.446	64,0	21.571	25,8	8.453	10,2	83.470
1954	64.531	67,4	22.973	23,6	9.696	9,0	97.200
1955	67.479	58,2	32.898	28,4	15.410	13,4	115.787
1956	71.672	51,2	39.420	28,2	28.473	20,6	139.565
1957	76.200	43,8	50.294	28,9	47.866	27,3	174.360
1958	76.539	41,6	54.093	29,4	53.121	29,0	183.753
1959	77.473	41,4	56.308	30,1	53.192	28,5	186.973

Wachstum von 1950 bis 1959 insgesamt

115 % 340 % 1.270 % 254 %

Wachstum pro Jahr

12,8 % 37,8 % 141,1 % 28,2 %

Wachstum von 1955 bis 1959 insgesamt

14,8 % 71,2 % 245,3 % 61,5 %

Wachstum pro Jahr

3,7 % 17,8 % 61,3 % 15,4 %

Sehr unterschiedlich verlief die Entwicklung innerhalb der Verwaltung bei den einzelnen Beschäftigtengruppen.

Wuchs die Zahl der Beamtenstellen von 1950 bis 1959 um 115 vom Hundert, das sind 12,8 vom Hundert pro Jahr, so stieg die Quote der Angestelltenstellen wesentlich stärker, und zwar um 340 vom Hundert, das sind 37,8 vom Hundert durchschnittlich pro Jahr. Aber auch dieses Anwachsen wurde von

(1) Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1959, Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1959, S. 594 f.

dem der Arbeiterstellen noch übertroffen. Hier finden wir eine Ausdehnung von 1.270 vom Hundert in der Zeit von 1950 bis 1959 oder durchschnittlich 141,1 vom Hundert pro Jahr.

Untersuchen wir die Berufsgruppen in den letzten fünf Jahren, so ergibt sich zwar insgesamt gesehen eine Dämpfung des Anstiegs, das Wachstumsgefälle innerhalb der Gruppen, wie wir es aus der Gesamtentwicklung her kennen, bleibt jedoch bestehen. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 61,3 vom Hundert liegen die Arbeiterstellen auch in diesem Zeitabschnitt weit an der Spitze.

Ferner bleibt noch zu erwähnen, daß sich die Zusammensetzung der Bundesverwaltung nach den Planstellen merklich unterscheidet von der tatsächlichen Darstellung der amtlichen Statistik, wie aus der folgenden Gegenüberstellung ersichtlich ist.

Die Entwicklung der Beschäftigtengruppen innerhalb der Bundesverwaltung nach Angaben der Bundesstatistik und der Bundeshaushaltspläne (Ist - Soll)

- in v.H. -

Jahr	Beamte		Angestellte		Arbeiter		insgesamt	
	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
1950	53,4	68,3	22,7	24,3	23,9	7,4	100	= 100
1951	-	67,7	-	22,8	-	10,5	100	= 100
1952	55,9	65,9	23,8	24,3	20,3	9,8	100	= 100
1953	54,7	64,0	25,4	25,8	19,9	10,2	100	= 100
1954	56,6	67,4	24,6	23,6	18,8	9,0	100	= 100
1955	57,3	58,2	24,2	28,4	18,5	13,4	100	= 100
1956	47,2	51,2	30,0	28,2	22,8	20,6	100	= 100
1957	44,8	43,8	29,5	28,9	25,7	27,3	100	= 100
1958	36,4	41,6	32,5	29,4	31,1	29,0	100	= 100
1959	33,3	41,4	33,9	30,1	32,8	28,5	100	= 100

3. Das Personal der einzelnen Bundesbehörden in Deutschland (1) von 1950 bis 1960

Jahr	Bundes- verwaltung	Bundesbahn	Bundespost(2)	Anstalten d. öff. Rechts	Bedienstete insgesamt
1950	59.885 (3)	525.429 (4)	279.508 (4)	29.338 (5)	894.160
1952	85.481	522.969	307.434	36.358	952.242
1953	94.894	510.818	321.717	37.829	965.258
1954	103.783	491.740	330.711	37.710	963.944
1955	108.532	499.330	334.197	36.657	978.716
1956	121.269 (4)	509.750	337.199	45.138 (7)	1.013.356
1957	137.409	517.087	343.151	46.780	1.044.427
1958	151.354 (6)	529.579 (6)	353.507 (6)	41.211 (6)	1.075.651
1959	171.471	506.827	358.185	42.155	1.078.638
1960	192.221 (8)	493.449 (8)	364.977 (8)	40.053 (8)	1.080.700

Das Wachstum der einzelnen Behördenzweige

Behörde	Wachstum von 1950 bis 1960 - in vom Hundert -	durchschnittliches Wachstum pro Jahr - in vom Hundert -
Bundesverwaltung	220,5	22,0
Bundesbahn	- 6,1	- 0,6
Bundespost	30,5	3,1
Anstalten d. öff. Rechts	37,0	3,7
Verwaltung insgesamt	20,9	2,1

(1) Bundesgebiet, bis 1957 ohne Saarland.

(2) Einschließlich Landespostdirektion Berlin-West.

(3) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958, S.79.

(4) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, Stuttgart 1959, S.18.

(5) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 186, Stuttgart 1957, S.8.

(6) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, N.F., Heft 6, 1960, S.349.

(7) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, Stuttgart 1959, S.22 und 23.

(8) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1961, S.33.

Die einzelnen Bundesbehörden weisen in den letzten zehn Jahren eine unterschiedliche Entwicklung auf. Bei weitem am stärksten hat sich die Bundesverwaltung ausgedehnt, wie wir an anderer Stelle schon dargelegt haben. Mit einem Wachstum von 220,5 vom Hundert von 1950 bis 1960 steht sie an der Spitze aller Bundesbehörden. Außerdem ist sie neben der Bundespost die einzige Behörde, die ihren Personalbestand ständig vergrößerte.

Mit großem Abstand folgen die Bundesanstalten des öffentlichen Rechts, die ihr Personal um 37,0 vom Hundert im gleichen Zeitraum vergrößert haben. Diese Zahlen sind jedoch nur bedingt aussagefähig, da die amtliche Statistik in den einzelnen Jahren wohl kaum von einer einheitlichen Erfassungsgrundlage ausging.

Als nächste folgt die Bundespostverwaltung mit einer Ausdehnung von 30,5 vom Hundert. Sie weist konstante Wachstumsraten auf und hat in allen Jahren ihr Personal vermehrt.

Die Verwaltung der Bundesbahn hat als einzige Behörde ihren Personalbestand verringert, und zwar beträgt der Rückgang insgesamt 6,1 vom Hundert. Hier wirken sich vor allem Rationalisierungsmaßnahmen, die durch die fortschreitende Technisierung wie bei keiner anderen Behörde möglich sind, besonders aus. Diese Tendenz wurde durch die Arbeitsmarktlage der letzten Jahre noch verstärkt. Ferner ist eine Personalverringerung darauf zurückzuführen, daß "Ostbeamte", die 1945 in Westdeutschland übernommen wurden und zu einer gewissen "personellen Überkapazität" führten, jetzt aus dem aktiven Dienst ausscheiden. Allerdings verlief der Personalrückgang sehr uneinheitlich, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht.

Fassen wir alle Bundesbehörden zusammen, so stellen wir in den Jahren seit 1950 insgesamt eine Ausdehnung des Personalbestandes um 20,9 vom Hundert fest. Das bedeutet eine durchschnittliche jährliche Wachstumsquote von 2,1 vom Hundert. Die größten Wachstumsraten weisen die Jahre 1951/52 und 1956 bis 1958 auf. In den letzten beiden Jahren gleichen sich Zunahme und Abnahme des Personalbestandes der einzelnen Bundesbehörden fast aus. Dieses Ergebnis wird nur noch von dem des Jahres 1954 unterboten, in dem das Personal sogar geringfügig abnahm.

Die jährlichen Wachstumsraten der einzelnen Bundesbehörden - in vom Hundert -

Jahr	Bundesverwaltung	Bundesbahn	Bundespost	Anstalten des öff. Rechts	Bedienstete insgesamt
1950	-	-	-	-	-
1952	42,7	- 0,5	10,0	24,0	6,5
1953	11,0	- 2,3	4,6	4,0	1,4
1954	9,4	- 3,7	2,8	- 0,3	- 0,1
1955	4,6	1,3	1,1	- 0,1	1,5
1956	11,7	2,0	1,0	23,2	3,5
1957	13,3	1,4	1,8	3,6	3,1
1958	10,2	2,4	3,0	- 11,9	3,0
1959	13,3	- 4,3	1,3	2,3	0,3
1960	12,1	- 2,6	1,9	- 5,0	0,2

4. Die personelle Entwicklung der Länder- und Gemeindeverwaltung

a) Die Entwicklung insgesamt

Der föderalistische Aufbau der Bundesrepublik bringt es mit sich, daß die Aufgaben der Kommunal- und Landesverwaltungen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich verteilt sind. Ein Vergleich des Personalbestandes der Länder ist nur dann möglich, wenn beide Verwaltungsbereiche, Landes- und Gemeindeverwaltung, zusammengefaßt werden. Nur so kann man Verschiedenheiten in der Aufgabenverteilung ausgleichen. Die Aussagefähigkeit der vergleichenden Gegenüberstellung wird ferner durch den Umstand erschwert, daß die Wirtschafts- und Sozialstrukturen sehr stark differieren. In den Ländern, die eine größere Anzahl von Flüchtlingen aufnahmen, fielen beispielsweise zusätzliche Arbeiten an, die einen höheren Personalbedarf auf dem Gebiet des Fürsorgewesens und der Soforthilfe erforderten. Die Siedlungsweise eines Landes kann den Umfang der Verwaltung ebenfalls entscheidend beeinflussen. Auch werden die Höhe der staatlichen Einnahmen und Ausgaben eines Landes Wirkungen auf die Staatsverwaltung ausüben.

Trotz aller Vorbehalte wollen wir jedoch unterstellen, daß die Gesamtheit der Aufgaben in allen Ländern für die öffentliche Verwaltung etwa gleich ist; denn nur so können die ermittelten Ergebnisse sinnvoll interpretiert werden.

Das Wachstum der Verwaltung in den einzelnen Ländern wird in den folgenden Tabellen dargestellt.

Das Personal der Landes- und Gemeindeverwaltungen in
der Zeit von 1950 bis 1960

Land		1950 (1)	1952(1)	1953(2)	1954(3)	1955(4)	1960(5)
Schleswig- Holstein	L	29.620	30.264	32.420	32.419	32.678	36.653
	G	21.569	21.219	21.786	21.856	21.565	23.912
	zus.	51.189	51.483	54.206	54.275	54.243	60.565
Nieder- sachsen	L	71.778	74.357	78.564	81.306	84.465	97.780
	G	49.601	50.414	54.241	54.877	54.656	55.405
	zus.	121.379	124.771	132.805	136.183	139.121	153.185
Nordrhein- Westfalen	L	112.834	121.293	129.227	131.222	134.561	168.067
	G	133.716	138.781	153.435	157.817	162.419	167.684
	zus.	246.550	260.074	282.662	289.039	296.980	335.751
Hessen	L	44.540	48.177	49.842	54.426	56.013	65.761
	G	47.029	48.238	49.227	47.988	49.459	54.978
	zus.	91.569	96.415	99.069	102.414	105.472	120.739
Rheinland- Pfalz	L	33.991	36.008	38.903	40.441	41.346	46.351
	G	22.731	22.531	23.687	24.322	25.113	27.797
	zus.	56.722	58.539	62.590	64.763	66.459	74.148
Baden- Württemberg	L	78.677	83.499	88.036	92.656	95.383	109.847
	G	64.613	62.564	69.547	72.616	75.162	81.163
	zus.	143.290	146.063	157.583	165.272	170.545	191.010
Bayern	L	107.111	109.532	118.094	121.255	122.955	131.876
	G	75.868	76.159	81.397	83.546	84.898	95.397
	zus.	182.979	185.691	199.491	204.801	207.853	227.273
insgesamt	L	478.551	503.130	535.086	553.725	567.401	656.335
	G	415.127	419.906	453.320	463.022	473.272	506.336
	zus.	893.678	923.036	988.406	1016.747	1040.673	1162.671

L = Landesverwaltung

G = Gemeindeverwaltung

- (1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 84, Stuttgart 1954, S.25 f.
- (2) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 124, Stuttgart 1955, S.21 und 23.
- (3) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 142, Stuttgart 1956, S.27 und 29.
- (4) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 186, Stuttgart 1957, S.31.
- (5) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.274.

Die jährlichen Wachstumsraten von 1950 bis 1960 (in vom Hundert)

Jahresdurchschn.

Land	1950	1952	1953	1954	1955	1950-1955	1955-1960	1950-60	1950-1960
Schleswig-L	-	2,2	7,1	0	0,8	10,3	12,1	27	2,7
Holstein G	-	-1,6	2,7	0,3	-1,3	0	10,9	11	1,1
zus.	-	0,6	5,3	0,1	-0,1	6,0	11,8	18	1,8
Niedersachsen L	-	3,6	5,7	3,5	3,9	17,7	15,8	36	3,6
G	-	1,6	7,6	1,2	-0,4	10,2	1,4	12	1,2
zus.	-	2,8	6,4	2,6	2,2	14,6	10,1	26	2,6
Nordrhein-L	-	7,5	6,5	1,5	2,5	19,2	24,9	49	4,9
Westfalen G	-	3,8	10,5	2,9	2,9	21,5	3,2	25	2,5
zus.	-	5,5	8,9	2,3	2,7	20,4	13,4	36	3,6
Hessen L	-	8,2	3,5	9,2	2,9	25,8	17,4	48	4,8
G	-	2,6	2,1	-2,5	3,1	5,2	11,2	17	1,7
zus.	-	5,3	2,7	3,4	3,0	15,2	14,5	32	3,2
Rheinland-L	-	5,9	8,1	3,9	2,2	21,6	12,1	36	3,6
Pfalz G	-	-0,9	5,1	2,7	3,3	10,5	10,7	22	2,2
zus.	-	3,2	6,9	3,5	2,6	17,2	11,6	31	3,1
Baden-L	-	6,1	5,4	5,3	2,9	21,2	15,2	40	4,0
Württemberg G	-	-3,2	11,2	4,4	3,5	16,3	8,0	26	2,6
zus.	-	1,9	8,0	4,9	3,2	19,0	12,0	33	3,3
Bayern L	-	2,3	7,8	2,8	1,4	14,8	7,3	23	2,3
G	-	0,4	6,9	2,6	1,6	11,9	12,8	26	2,6
zus.	-	1,5	7,4	2,7	1,5	13,6	9,3	24	2,4
insgesamt L	-	5,1	6,4	3,5	2,5	18,6	15,6	37	3,7
G	-	1,2	8,0	2,1	2,2	14,0	7,0	22	2,2
zusammen	-	3,3	7,1	2,9	2,3	16,4	11,8	30	3,0

Von 1950 bis 1960 vergrößerte sich der Personalbestand aller Länder- und Gemeindeverwaltungen um 30 vom Hundert oder um 3,0 vom Hundert pro Jahr.

In den Jahren des Aufbaues von 1950 bis 1955 betrug das Wachstum 16,4 vom Hundert, während in den folgenden fünf Jahren von 1955 bis 1960 nur noch eine Wachstumsrate von 11,8 vom Hundert zu verzeichnen ist. Hieraus wird deutlich, daß mit dem Jahr 1955 einmal die entscheidende Aufbauperiode abgeschlossen ist und zum anderen in den folgenden Jahren der wirtschaftlichen Blüte es dem Staat häufig unmöglich war, erforderliche Planstellen wegen der angespannten Arbeitsmarktlage zu besetzen. Gerade von dieser Seite dürfte auf die öffentliche Verwaltung auch ein Zwang zur Rationalisierung ausgegangen sein. Eine wertende Beurteilung kann an dieser Stelle aber noch nicht gegeben werden, da hierfür die Zahlen der Verwaltung mit Entwicklungsgrößen anderer Wirtschaftsfaktoren noch zu vergleichen sind.

Betrachten wir die Zahlen für die Länder- und Gemeindeverwaltung getrennt, so stellen wir fest, daß sich die Länderverwaltung in der Zeit von 1950 bis 1955 um 18,6 vom Hundert und von 1955 bis 1960 um 15,6 vom Hundert vermehrt hat. Gegenüber dem ersten Teilabschnitt ist also in den letzten fünf Jahren nur eine geringe Verminderung der Wachstumsquote eingetreten. Eine ganz andere Tendenz liegt bei der Gemeindeverwaltung vor. Hier beträgt das Wachstum von 1950 bis 1955 noch 14,0 vom Hundert, fällt aber in den letzten fünf Jahren von 1955 bis 1960 um die Hälfte auf 7,0 vom Hundert. Diese unterschiedliche Entwicklung in den beiden Bereichen dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, daß die Gemeinden weniger zusätzliche Aufgaben zu bewältigen hatten und eher in der Lage waren, auf Grund der unterschiedlichen Aufgabenverteilung ihre Arbeit durch die technische Entwicklung zu rationalisieren. Man denke dabei nur an die technischen Bereiche der Kommunalverwaltung, wie Energieversorgung, Verkehrswesen, Straßenreinigung et cetera.

Das durchschnittliche jährliche Wachstum in den beiden Bereichen Länder- und Kommunalverwaltung von 1950 bis 1960 beträgt 3,7 vom Hundert beziehungsweise 2,2 vom Hundert.

Betrachten wir die Entwicklung der gesamten öffentlichen Verwaltung in den einzelnen Ländern, so stellen wir folgendes fest: Gegenüber der durchschnittlichen Wachstumsrate von 3,0 vom Hundert betragen die Vergleichswerte für die Länder Nordrhein-Westfalen 3,6 vom Hundert, Baden-Württemberg 3,3 vom Hundert, Hessen 3,2 vom Hundert und Rheinland-Pfalz 3,1 vom Hundert. Unter dem Durchschnitt liegen die Quoten in den Ländern Niedersachsen

mit 2,6 vom Hundert, Bayern mit 2,4 vom Hundert und Schleswig-Holstein mit 1,8 vom Hundert.

Die Länder- und Kommunalverwaltungen zeigen auch in den einzelnen Ländern unterschiedliche Entwicklungsraten. Die Landesverwaltung stieg in den Ländern Nordrhein-Westfalen um 4,9 vom Hundert, Hessen um 4,8 vom Hundert und Baden-Württemberg um 4,0 vom Hundert. Diese Länder lagen damit zum Teil erheblich über dem Durchschnittswachstum von 3,7 vom Hundert. Unter dem Durchschnittswert blieben die Quoten in den Ländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz mit je 3,6 vom Hundert, Schleswig-Holstein mit 2,7 vom Hundert und Bayern mit 2,3 vom Hundert.

Die Gemeindeverwaltung vergrößerte sich überdurchschnittlich in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern mit je 2,6 vom Hundert und Nordrhein-Westfalen mit 2,5 vom Hundert. Unterdurchschnittliche Wachstumsraten finden wir in Hessen mit 1,7 vom Hundert, Niedersachsen mit 1,2 und Schleswig-Holstein mit 1,1 vom Hundert. Das Wachstum in Rheinland-Pfalz beträgt 2,2 vom Hundert und entspricht dem Durchschnittswert.

Wenn auch, wie schon dargelegt, die Aufgabenverteilung auf dem staatlichen und kommunalen Sektor von Land zu Land verschieden ist, so erscheint es dennoch aufschlußreich, einmal den Anteil der Bediensteten der Hoheits- und Kammereiverwaltungen für die einzelnen Länder prozentual darzustellen.

Das Personal der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen von 1950 bis 1960

- Die prozentuale Zusammensetzung und Entwicklung -

Land		1950	1952	1953	1954	1955	1960
Schleswig-Holstein	L	57,8	58,8	59,8	59,8	60,2	60,5
	G	42,2	41,2	40,2	40,2	39,8	39,5
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Niedersachsen	L	59,1	59,6	59,2	59,7	60,7	63,8
	G	40,9	40,4	40,8	40,3	39,3	36,2
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nordrhein-Westfalen	L	45,8	46,7	45,7	45,4	45,3	50,1
	G	54,2	53,3	54,3	54,6	54,7	49,9
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hessen	L	48,7	50,0	50,3	53,2	53,2	54,5
	G	51,3	50,0	49,7	46,8	46,8	45,5
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rheinland-Pfalz	L	60,0	61,5	62,1	62,4	62,2	62,5
	G	40,0	38,5	37,9	37,6	37,8	37,5
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Baden-Württemberg	L	55,0	57,2	55,8	56,0	56,0	57,5
	G	45,0	42,8	44,2	44,0	44,0	42,5
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bayern	L	58,5	59,0	59,2	59,2	59,2	58,0
	G	41,5	41,0	40,8	40,8	40,8	42,0
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
insgesamt	L	53,5	54,5	54,2	54,5	54,5	56,4
	G	46,5	45,5	45,8	45,5	45,5	43,6
	zus.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L = Landesverwaltung

G = Gemeindeverwaltung

Aus der Tabelle geht hervor, daß die Aufgabenverteilung gemessen am Personalbestand zwischen Gemeinde und Land in den letzten zehn Jahren relativ konstant geblieben ist. Wir stellen fest, daß im Jahr 1960 gegenüber 1950 nur Bayern eine geringe prozentuale Abnahme der Landesverwaltung aufweist. In

allen anderen Bundesländern ist der Anteil des Personals der Landesverwaltung am gesamten Personalbestand gewachsen.

In Nordrhein-Westfalen war bis zum Jahr 1955 der Anteil der Landesverwaltung immer kleiner als der Anteil der Gemeindeverwaltung. Von 1955 bis 1960 verzeichnen wir eine Verschiebung innerhalb der gesamten Verwaltung, und zwar nahm die Landesverwaltung um 4,8 vom Hundert zu und die Gemeindeverwaltung im gleichen Umfang ab. Damit erreicht Nordrhein-Westfalen im Jahr 1960 eine annähernd gleiche Gewichtsverteilung zwischen beiden Verwaltungsbereichen.

In allen anderen Bundesländern ist der Anteil der Landesverwaltung am gesamten Personalbestand des jeweiligen Landes wesentlich größer als die Quote der Kommunalverwaltung. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben mit 63,8 vom Hundert beziehungsweise 62,5 vom Hundert die prozentual größten Hoheitsverwaltungen.

In den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ist die Verteilungsstruktur in etwa gleich. Die Zahlen von Schleswig-Holstein liegen zwischen den Angaben der eben genannten Ländergruppe und denen von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

Insgesamt sind im Jahr 1960 56,4 vom Hundert aller Beschäftigten in Hoheitsverwaltungen und 43,6 vom Hundert in Kammereiverwaltungen tätig. Im Jahr 1950 betrugen die entsprechenden Zahlen 53,5 vom Hundert beziehungsweise 46,5 vom Hundert. Die Relationen haben sich also nur unwesentlich geändert.

b) Die Bediensteten pro Kopf

Ein Vergleich der Gesamtangaben über das öffentliche Verwaltungspersonal zwischen den einzelnen Bundesländern ist wenig aussagekräftig. Zu große Unterschiede in Fläche, Bevölkerungszahl und Wirtschaftsstruktur liegen vor, die den Gesamtumfang des Staatsapparates beeinflussen. Diese Differenzen werden zum überwiegenden Teil aber dadurch ausgeschaltet, daß die Zahl der öffentlich Bediensteten eines Landes in Beziehung gesetzt wird zur jeweiligen Einwohnerzahl. Erst so wird es möglich, eine echte Relation der Beschäftigtenzahl in den einzelnen Ländern herzustellen. Weitere Faktoren, wie zum Beispiel Unterschiede im staatlichen Aufbau, in der Wirtschaftsstruktur und Siedlungsweise, die den Umfang der öffentlichen Verwaltung eines Landes mitbestimmen, können aber auch dadurch nicht ganz eliminiert werden.

Es wird unsere Aufgabe sein, an anderer Stelle unserer Arbeit die Größen zu untersuchen, die für das Wachstum der öffentlichen Verwaltung relevant sind.

Die öffentlich Bediensteten der Länder- und Gemeinde-
verwaltung - je 100.000 Einwohner -

Land	1950 (1)	1952(2)	1953(3)	1954(4)	1955(5)	1960(6)
Schleswig-Holstein	1.973	2.094	2.273	2.334	2.368	2.614
Niedersachsen	1.786	1.869	2.004	2.068	2.123	2.307
Nordrhein-Westf.	1.868	1.896	2.008	2.006	2.021	2.117
Hessen	2.118	2.186	2.224	2.277	2.321	2.508
Rheinland-Pfalz	1.888	1.863	1.955	1.995	2.024	2.170
Baden-Württbg.	2.228	2.200	2.327	2.383	2.410	2.462
Bayern	1.992	2.024	2.175	2.236	2.269	2.389
durchschnittlich je 100.000	1.963	1.997	2.117	2.156	2.186	2.308

Die Zahlen der Wohnbevölkerung wurden folgenden Quellen entnommen:

- (1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 55, Stuttgart 1952, S.34 f.
- (2) ebenda, Band 84, Stuttgart 1954, S.18 f.
- (3) ebenda, Band 124, Stuttgart 1955, S.17.
- (4) ebenda, Band 142, Stuttgart 1956, S.23.
- (5) ebenda, Band 186, Stuttgart 1957, S.27.
- (6) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.36.

Die jährlichen Wachstumsraten von 1950 bis 1960
(in vom Hundert)

Land	1950	1952	1953	1954	1955	1950-1955	1955-1960	1950-1960
Schleswig-Holstein	-	6,0	8,5	2,7	1,5	20,0	10,2	32,1
Niedersachsen	-	4,6	7,1	3,2	2,6	18,9	13,5	28,9
Nordrhein-Westfalen	-	1,5	5,9	-0,1	0,7	8,2	4,5	12,8
Hessen	-	3,2	1,7	2,4	2,0	9,6	8,1	18,6
Rheinland-Pfalz	-	-1,3	4,9	2,0	1,5	7,2	7,3	14,8
Baden-Württbg.	-	-1,3	5,8	2,5	1,1	8,2	2,2	10,5
Bayern	-	1,6	7,6	2,8	1,6	13,9	5,2	19,8
Durchschnitt	-	1,7	6,0	1,9	1,4	11,4	5,6	17,6

Betrachten wir die Zahlen des Verwaltungspersonals pro Kopf in den einzelnen Ländern, so stellen wir fest, daß im Jahr 1960 Schleswig-Holstein mit 2.614 Bediensteten pro 100.000 Einwohner den relativ höchsten Personalbestand hat. Es folgen die Länder Hessen mit 2.508, Baden-Württemberg mit 2.462, Bayern mit 2.389, Niedersachsen mit 2.307, Rheinland-Pfalz mit 2.170 und Nordrhein-Westfalen mit 2.117. - Die größte Konstanz in der Pro-Kopf-Entwicklung stellen wir in Baden-Württemberg fest. Im Jahr 1950 hatte dieses Land die relativ umfangreichste Verwaltung. Bis zum Jahr 1960 fiel es an die dritte Stelle der Wertskala zurück.

Das Wachstum in den letzten zehn Jahren verlief in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Alle Länder, mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz, weisen in der Zeit von 1950 bis 1955, also in den ersten fünf Jahren unserer Untersuchungsperiode, größere Wachstumsraten als in den folgenden fünf Jahren auf. Das dürfte damit zusammenhängen, daß der Aufbau der Hoheits- und Kammereiverwaltungen bis 1955 im wesentlichen abgeschlossen war. Der Wachstumsrückgang seit 1955 - bis auf Rheinland-Pfalz - wird sicher zum

Teil auch durch die angespannte Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik verstärkt worden sein.

Das größte Wachstum von 1950 bis 1960 hat Schleswig-Holstein mit 32,1 vom Hundert und steht somit auch hier an erster Stelle. Einen annähernd gleichen Anstieg der öffentlichen Verwaltung weist nur noch Niedersachsen mit 28,9 vom Hundert auf. Alle anderen Bundesländer haben wesentlich geringere Wachstumsraten. Die baden-württembergische Verwaltung verzeichnet mit 10,5 vom Hundert den geringsten Anstieg.

Die extrem hohen Wachstumsquoten in den Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern sind vor allem dadurch zu erklären, daß die Bevölkerungszahl in diesen Ländern durch Umsiedlung von Flüchtlingen in andere Bundesländer abgenommen hat. Mit der Verringerung der Einwohnerzahl lief aber nicht ein gleichzeitiger Abbau der öffentlichen Verwaltung parallel. Das geht auch aus der Tabelle hervor, in der das absolute Wachstum des Verwaltungspersonals in den Bundesländern dargestellt wurde. Dort stellten wir nämlich bei den Ländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen, die hier die kleinsten Wachstumsraten aufweisen, den absolut größten Anstieg fest. Fassen wir die Bediensteten aller Hoheits- und Kammereiverwaltungen der einzelnen Bundesländer zusammen und beziehen sie auf die entsprechende Bevölkerungszahl, so stellen wir fest, daß die durchschnittliche Pro-Kopf-Zahl von 1950 bis 1960 um 17,6 vom Hundert gestiegen ist. Die durchschnittliche Wachstumsrate von 1955 bis 1960 ist mit 5,6 vom Hundert wesentlich geringer als diejenige der Jahre 1950 bis 1955, die 11,4 vom Hundert betrug.

Die Bevölkerungsdichte in den einzelnen Bundesländern - Einwohner je Quadratkilometer -

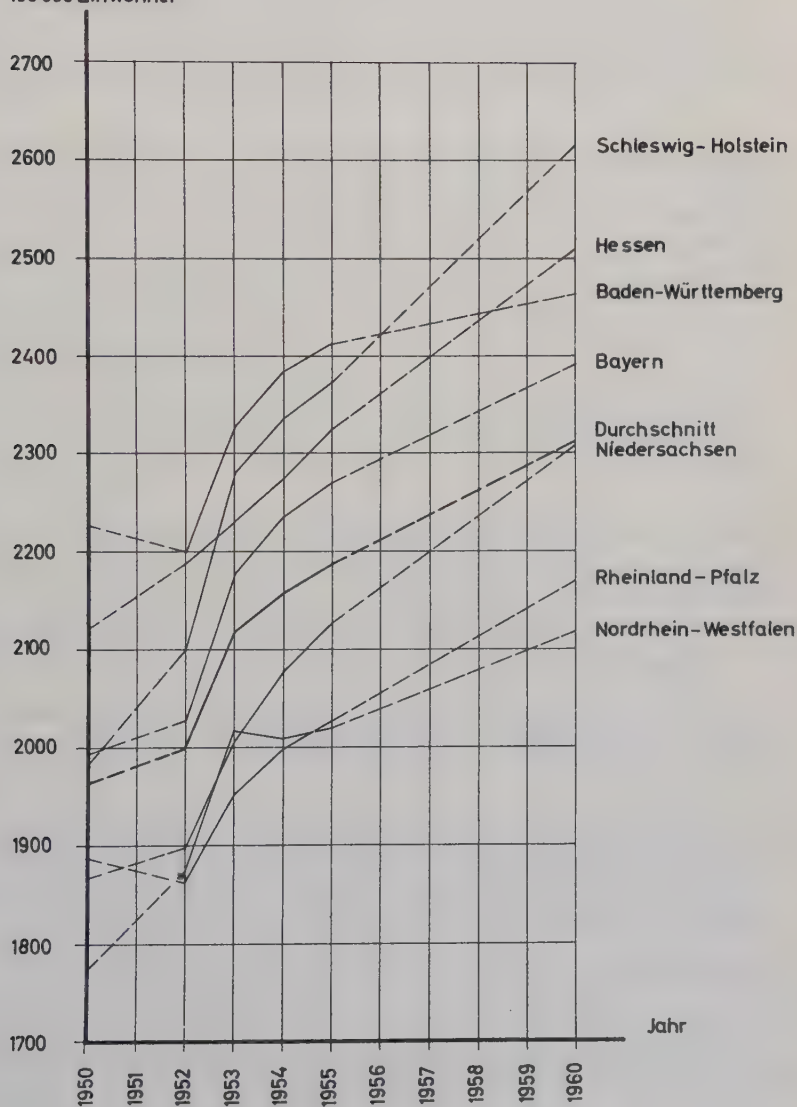
Land	Jahr 1939 (1)	1950 (2)	1956 (1)	1961 (3)
Schleswig-Holstein	101	166	144	148
Niedersachsen	96	144	137	140
Nordrhein-Westfalen	351	389	436	468
Hessen	165	205	215	228
Rheinland-Pfalz	149	152	164	172
Baden-Württemberg	153	180	200	217
Bayern	100	130	129	135

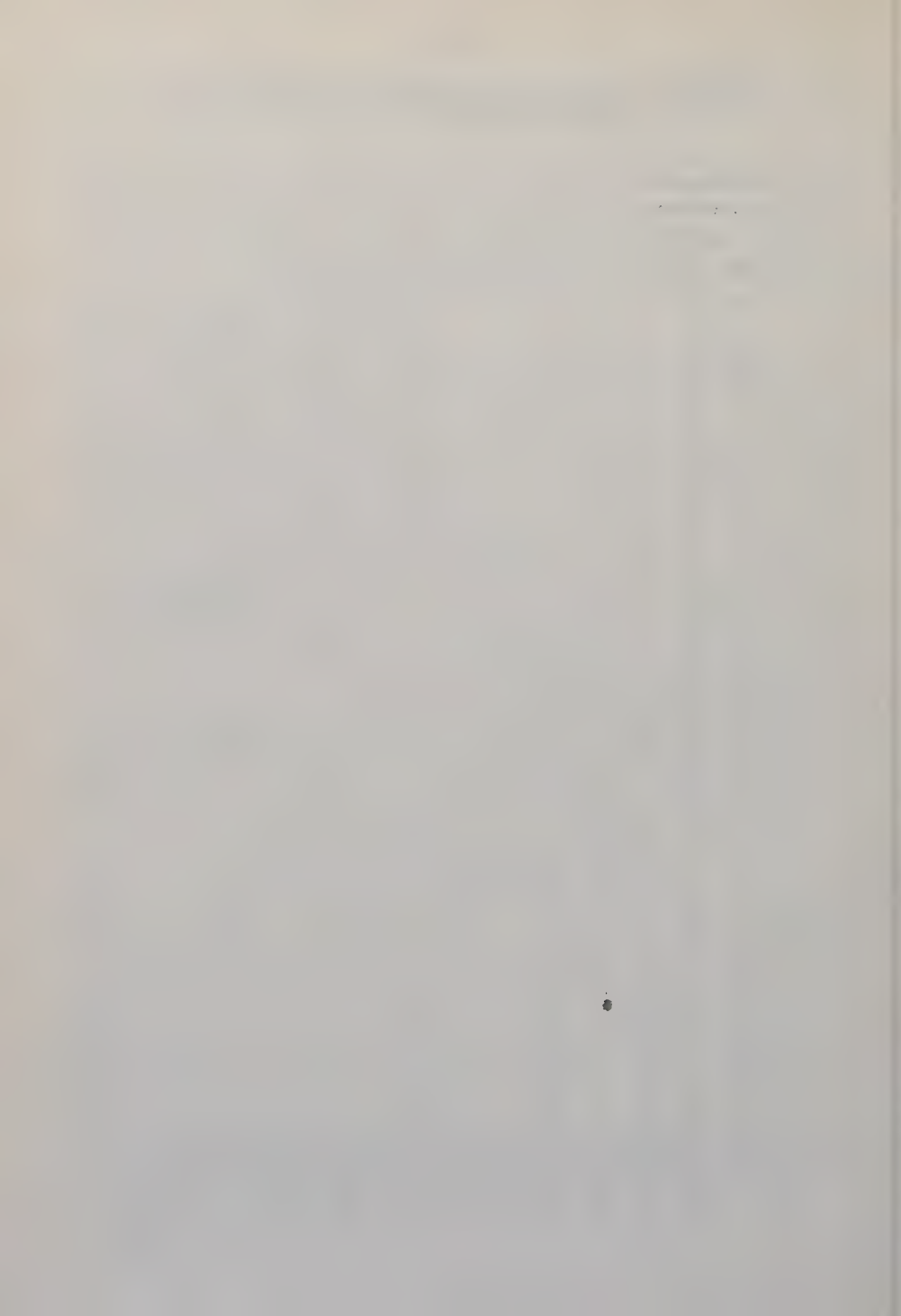
(1) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1960, S.38.

(2) ebenda, 1953, S.31.

(3) ebenda, 1962, S.36.

Bedienstete je
100 000 Einwohner





Betrachten wir den Verlauf der Entwicklung in den einzelnen Bundesländern einmal anhand des Schaubildes, so wird deutlich, daß in den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen bis 1952 die Kurve fällt, während sie in allen anderen Ländern ansteigt. Der Rückgang der Beschäftigten pro Kopf in Baden-Württemberg von 1950 bis 1952 beruht darauf, "daß die Angaben für 1950 eine Schätzung für die Gemeinden des ehemaligen Landes Baden mit 1.000 bis unter 5.000 Einwohnern enthalten, die offenbar zu hoch gegriffen war" (1).

Von 1952 bis 1953 zeigen die Kurven aller Bundesländer die stärkste Steigung. Hieraus ist zu ersehen, daß in dieser Zeit alle gesetzgebenden Institutionen sehr rege waren und den Verwaltungen neue Aufgaben übertrugen, die sie mit dem vorhandenen Personal nicht bewältigen konnten. Ab 1953 trat eine Beruhigung in der Entwicklung ein. Bis zum Jahr 1955 ist der Anstieg in fast allen Ländern nahezu gleich. Nur Nordrhein-Westfalen verzeichnet von 1953 zu 1954 sogar einen Rückgang.

Für die Jahre 1956, 1957, 1958 und 1959 liegen keine Angaben vor, so daß der Kurvenverlauf von 1955 bis 1960 im einzelnen nicht diskutiert werden kann. Insgesamt gesehen ist aber ein Anstieg der Kurven aller Länder in dieser Zeit festzustellen.

In allen zehn Untersuchungsjahren verlaufen die Entwicklungskurven der Länder Schleswig-Holstein, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern über der Durchschnittskurve. Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen haben in allen zehn Jahren eine unterdurchschnittliche Entwicklung. Niedersachsen erreicht allerdings im Jahr 1960 fast den Durchschnittswert.

Die Durchschnittskurve kennzeichnet sehr deutlich den steigenden Trend der öffentlich Beschäftigten in den Bundesländern im Verhältnis zur Einwohnerzahl.

Bei der Untersuchung über das Verwaltungspersonal in den verschiedenen Bundesländern taucht die Frage auf, ob die Bevölkerungszahl und die zu verwaltende Fläche Fakten darstellen, die den Umfang der Verwaltung beeinflussen. Fabricant (2) stellte zum Beispiel fest, daß die öffentlichen Ausgaben

-
- (1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 84, Stuttgart 1954, S.10.
 - (2) Fabricant, Solomon, The Trend of Government Activity in the United States since 1900, Publications of National Bureau of Economic Research, No.56, New York 1952, passim.

mit zunehmender Bevölkerungsdichte abnehmen, um erst bei ganz großer Bevölkerungsmassierung wieder anzusteigen. Es stellt sich somit für uns die Frage, ob auch ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Verwaltungspersonal besteht.

In der folgenden Tabelle werden die Angaben über Bevölkerungsdichte (Einwohner je Quadratkilometer) und Verwaltungspersonal je Kopf (je 100.000 Einwohner) für das Jahr 1960 gegenübergestellt.

Einwohner je Quadratkilometer (1)		Verwaltungspersonal je 100.000 Ew.	
Land		Land	
Nordrhein-Westfalen	468	Schleswig-Holstein	2.614
Hessen	228	Hessen	2.508
Baden-Württemberg	217	Baden-Württemberg	2.462
Rheinland-Pfalz	172	Bayern	2.389
Schleswig-Holstein	148	Niedersachsen	2.307
Niedersachsen	140	Rheinland-Pfalz	2.170
Bayern	135	Nordrhein-Westfalen	2.117

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die dichteste Besiedlung aller untersuchten Bundesländer und gleichzeitig das wenigste Verwaltungspersonal pro Kopf. Daraus könnte geschlossen werden, daß mit zunehmender Dichte auch der Verwaltungsaufwand degressiv wird. Diese Folgerung wird aber schon bei der Betrachtung der Ergebnisse für die Länder Hessen und Baden-Württemberg in Frage gestellt. Beide Länder stehen sowohl in der Rangfolge Einwohner-je-Quadratkilometer als auch in der Reihe Verwaltungspersonal-pro-Kopf jeweils an zweiter und dritter Stelle. Hieraus könnte gefolgert werden: bis zu einer gewissen Besiedlungsdichte sei der Verwaltungsaufwand progressiv, und erst von einem bestimmten Wert an, der größtenteils zwischen den Daten von Nordrhein-Westfalen und Hessen liegt, werde er wieder degressiv. Jedoch lassen sich wegen des ungleichen staatlichen Aufbaues und der damit verbundenen Unterschiedlichkeit in der Aufgabenverteilung keine eindeutigen Schlüsse ziehen. Außerdem ist die Anzahl der untersuchten Länder zu gering, um zu konkreteren Ergebnissen zu gelangen. Eine Deutung wird ferner dadurch erschwert, daß die Wirtschaftskraft, die Siedlungsweise und der Altersaufbau

- (1) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.36 f.

der Bevölkerung in den Bundesländern nicht gleich sind und auch von diesen Faktoren Wirkungen auf die öffentliche Verwaltung ausgehen können.

Zusammenfassend können wir sagen, daß die Bevölkerungsdichte allein keinen eindeutigen Einfluß auf die öffentliche Verwaltung ausübt, sondern daß Faktoren mitbestimmend sein dürften, die im einzelnen zwar erkennbar, aber nicht meßbar sind.

5. Das Personal aller öffentlichen Verwaltungen in Deutschland

In der folgenden Tabelle wird die zahlenmäßige Entwicklung des gesamten öffentlichen Verwaltungspersonals in Deutschland zwischen 1950 und 1960 aufgezeigt.

In den Zahlen der Länder sind im Gegensatz zu der Einzeldarstellung der Länderverwaltung, in der die Angaben über die Verwaltung von Berlin-West fehlten, diese jetzt hier miteinfaßt. Das Wachstum des Personalstandes der Hansestädte wird erstmals im Rahmen dieser Tabelle untersucht.

Gesamtübersicht über den Personalstand der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (1) in der Zeit von 1950-1960

Körperschaft	1950	1952	1953	1954	1955	1960
Bund	59.885(3)	85.481(3)	94.894(3)	103.783(3)	108.532(3)	192.221
Länder (2)	585.186(3)	631.217(3)	663.894(3)	687.520(3)	702.533(3)	774.152
Hansestädte	76.644(3)	82.579(3)	85.314(3)	87.371(3)	88.449(3)	93.643
Gemeinden	415.127(3)	419.906(3)	453.320(3)	463.329(3)	473.272(3)	515.665
u. -verbände						
Gebietskörper- schaften ins- gesamt	1136.842	1219.183	1297.422	1342.003	1372.786	1575.681
Bundesbahn	525.429(4)	522.969(4)	510.818(4)	491.740(4)	499.330(4)	493.449
Bundespost	279.508(4)	307.434(4)	321.717(4)	330.711(4)	334.197(4)	364.977
Anstalten d. öff.Rechts	29.338(5)	36.358(5)	37.829(5)	37.710(5)	36.657(5)	40.053
Personal insgesamt	1971.117	2085.944	2167.786	2202.164	2242.970	2474.160

-
- (1) Bundesgebiet einschl. Berlin-West; 1960 einschl. Saarland
 (2) einschl. Verwaltungspersonal Berlin-West.
 (3) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958, S.79.
 (4) Statistisches Bundesamt, ebenda, Band 221, Stuttgart 1959, S.18.
 (5) Statistisches Bundesamt, ebenda, Band 186, Stuttgart 1957, S.8.
 (6) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.
 (7) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1961, S.33.

Wesentlich interessanter und aufschlußreicher als das Bild der absoluten Größen ist eine Betrachtung der Wachstumsraten.

Die jährlichen Wachstumsraten der gesamten öffentlichen Verwaltung von 1950 bis 1960 in vom Hundert

Körperschaft	1950	1952	1953	1954	1955	1960	1950 bis 1960
Bund (1)	-	42,7	11,0	9,4	4,6	77,1	220,5
Länder (2)	-	8,0	5,2	3,6	2,2	10,2	32,3
Hansestädte	-	7,7	3,1	2,4	1,2	5,9	22,2
Gemeinden und -verbände	-	1,2	8,0	2,1	2,2	8,9	24,2
Gebietskörperschaften							
insgesamt	-	7,2	6,4	3,5	2,3	14,8	38,6
Bundesbahn	-	-0,5	-2,3	-3,7	1,3	-1,2	-6,1
Bundespost	-	10,0	4,6	2,8	1,1	9,2	30,5
Anstalten des öff.Rechts	-	24,0	4,0	-0,3	-0,1	9,3	37,0
Personal insgesamt	-	6,0	3,9	1,6	1,9	10,3	25,5

Das gesamte Personal der öffentlichen Verwaltung ist in der Zeit von 1950 bis 1960 um 25,5 vom Hundert angestiegen. Dem entspricht eine jährliche Wachstumsquote von 2,6 vom Hundert.

In der gleichen Zeit hat sich der Personalstand der Gebietskörperschaften insgesamt noch mehr vergrößert, und zwar beträgt der Anstieg hier sogar 38,6 vom Hundert oder 3,9 vom Hundert durchschnittlich pro Jahr.

Am stärksten ausgedehnt hat sich die Bundesverwaltung, wie wir an anderer Stelle schon näher erläutert haben. Mit einem Wachstum von 220,5 vom Hundert in den letzten zehn Jahren steht sie mit weitem Abstand an der Spitze der Wachstumsskala. Im Gegensatz zu allen anderen Verwaltungen mußte die Bundesverwaltung nach dem Zusammenbruch völlig neu aufgebaut

(1) Bundesgebiet einschl. Berlin-West; 1960 einschl. Saarland.

(2) einschl. Verwaltungspersonal Berlin-West.

werden. Aus diesem Grund sind die Zuwachsquoten der Jahre 1950 bis 1953 auch besonders groß. In den Jahren 1954 und 1955 verringern sich die Zunahmen dieser Verwaltung, was auf eine gewisse Konsolidierung schließen läßt. Für die Jahre 1956 bis 1959 sind in dieser Tabelle aus Gründen der Vergleichbarkeit keine jährlichen Wachstumsraten aufgezeigt, da für die übrigen Verwaltungsteile keine genauen statistischen Angaben vorliegen. So können wir hier nur feststellen, daß sich der Personalstand der Bundesverwaltung von 1955-1960 um 77,1 vom Hundert vergrößert hat und damit wieder mit Abstand den stärksten Personalzugang aller Verwaltungen aufweist. - Aus der Tabelle auf Seite 24 haben wir die Wachstumsraten der Jahre 1956 bis 1960 im einzelnen errechnen können.

Sie betragen für	1956	=	11,8 vom Hundert
	1957	=	13,3 vom Hundert
	1958	=	10,2 vom Hundert
	1959	=	13,3 vom Hundert
	1960	=	12,1 vom Hundert.

In erster Linie dürfte die Zunahme der jährlichen Wachstumsquoten nach 1955 darauf zurückzuführen sein, daß mit dem Abschluß der Pariser Verträge am 5. Mai 1955 der Bundesrepublik die Rechte und Pflichten eines souveränen Staates übertragen wurden. Diese neuen Aufgaben konnten ohne die Vergrößerung bereits bestehender und neu zu schaffender Ämter nicht erfüllt werden. Hinzu kommt ferner, daß bei der Bundesverwaltung weit stärker als bei anderen Gebietskörperschaften die Parteipolitik als Wachstumsimpuls zu beachten ist. Man denke hier nur an die Schaffung neuer Ministerien mit dem entsprechenden Personal. Vor allem aber hat der Verwaltungsaufbau der Bundeswehr seit 1955 das Wachstum der Bundesverwaltung stark beeinflußt. Daneben gibt es noch vielerlei Gründe, die an dieser Stelle anzuführen wären, im einzelnen in unserer Untersuchung aber nicht erforscht werden können.

Die Verwaltungen der Länder, Hansestädte und Gemeinden haben in den Jahren von 1950 bis 1960 annähernd gleiche Zuwachsraten. Mit einer Quote von 32,3 vom Hundert liegen die Länder an zweiter Stelle der Gebietskörperschaften, gefolgt von den Gemeinden und Gemeindeverbänden mit 24,2 vom Hundert und den Hansestädten mit 22,2 vom Hundert. Hieraus kann geschlossen werden, daß den Ländern in größerem Umfang zusätzliche Aufgaben übertragen wurden als den Gemeinden. Es könnte aber auch sein, daß es den Gemeinden auf Grund der Verschiedenartigkeit der Aufgabenverteilung eher möglich war, sich des technischen Fortschritts zu bedienen, was

bei der Aufgabenstruktur der Länder nicht in gleichem Umfange möglich ist. Nicht unerwähnt lassen sollte man an dieser Stelle schließlich, daß die Finanzkraft der Gebietskörperschaften ebenfalls einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Bewilligungsfreudigkeit der Parlamente ausüben wird.

Die Ausdehnung der Verwaltung der Bundespost und die Schrumpfung der Bundesbahnverwaltung wurden an anderer Stelle schon erörtert. Der Vollständigkeit halber sei nur erwähnt, daß sich der Personalstand der Bundesbahn von 1950 bis 1960 um 6,1 vom Hundert verringert und der der Bundespost sich um 30,5 vom Hundert ausgedehnt hat.

Das Personal der öffentlich-rechtlichen Anstalten zeigt die ungleichmäßigste Entwicklung. Größeren Personalvermehrungen stehen geringere jährliche Abnahmen gegenüber. Insgesamt gesehen ist diese Teilmasse von 1950 bis 1960 um 37,0 vom Hundert gewachsen. Der Anteil dieses Teils der gesamten öffentlichen Verwaltung ist jedoch so gering - er beträgt durchschnittlich nur 1,6 vom Hundert -, daß er einer näheren Durchleuchtung kaum bedarf.

Es erscheint uns ferner aufschlußreich, die Verlagerung der Gewichte der Einzelteile innerhalb der öffentlichen Verwaltung von 1950 bis 1960 zu untersuchen. Das soll in der folgenden Tabelle versucht und graphisch dargestellt werden.

Die anteilmäßige Zusammensetzung der gesamten öffentlichen Verwaltung von 1950 bis 1960 in vom Hundert

	1950	1952	1953	1954	1955	1960
Bund (1)	3,0	4,1	4,4	4,7	4,8	7,8
Länder (2)	29,7	30,3	30,6	31,4	31,3	31,3
Hansestädte	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	3,8
Gemeinden u. -verbände	21,1	20,1	20,9	21,0	21,1	20,8
Gebietskörperschaften insgesamt	57,7	58,5	59,9	61,1	61,2	63,7
Bundesbahn	26,7	25,1	23,6	22,3	22,3	19,9
Bundespost	14,2	14,7	14,8	15,0	14,9	14,8
Anst.d. öff. Rechts	1,4	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Personal insgesamt	100	100	100	100	100	100

(1) Bundesgebiet einschl. Berlin-West; 1960 einschl. Saarland.

(2) einschl. Verwaltungspersonal Berlin-West.

Der prozentuale Anteil aller Gebietskörperschaften am Gesamtumfang der öffentlichen Verwaltung wurde von 1950 bis 1960 ständig größer. Er betrug 1950 noch 57,7 vom Hundert und stieg bis zum Jahr 1960 auf 63,7 vom Hundert. Das bedeutet eine Zunahme in zehn Jahren um 6,0 vom Hundert.

An dieser Vergrößerung ist in erster Linie die Bundesverwaltung beteiligt, die ihr Gewicht in dieser Zeit mehr als verdoppelt hat. Ihr Anteil betrug 1950 nur 3,0 vom Hundert, kletterte bis 1952 auf 4,1 vom Hundert und vergrößerte sich bis 1955 nur unwesentlich auf 4,8 vom Hundert. Erst in den Jahren von 1955 bis 1960 ist die Bundesverwaltung überdurchschnittlich gewachsen, allein in den letzten fünf Jahren um 3,0 vom Hundert. Demgegenüber betrug der Anteil in den Jahren 1950 bis 1955 nur 1,8 vom Hundert.

Die anteilmäßige Entwicklung der Länderverwaltung erreichte schon im Jahr 1954 ihren Maximalwert mit 31,4 vom Hundert. Gegenüber 1950 bedeutet das eine Zunahme von nur 1,7 vom Hundert. Im Jahr 1955 ist hier der Trend schon wieder rückläufig, und zwar beträgt die Verringerung 0,1 vom Hundert auf 31,3 vom Hundert. Dieser Wert ändert sich auch bis zum Jahr 1960 nicht mehr.

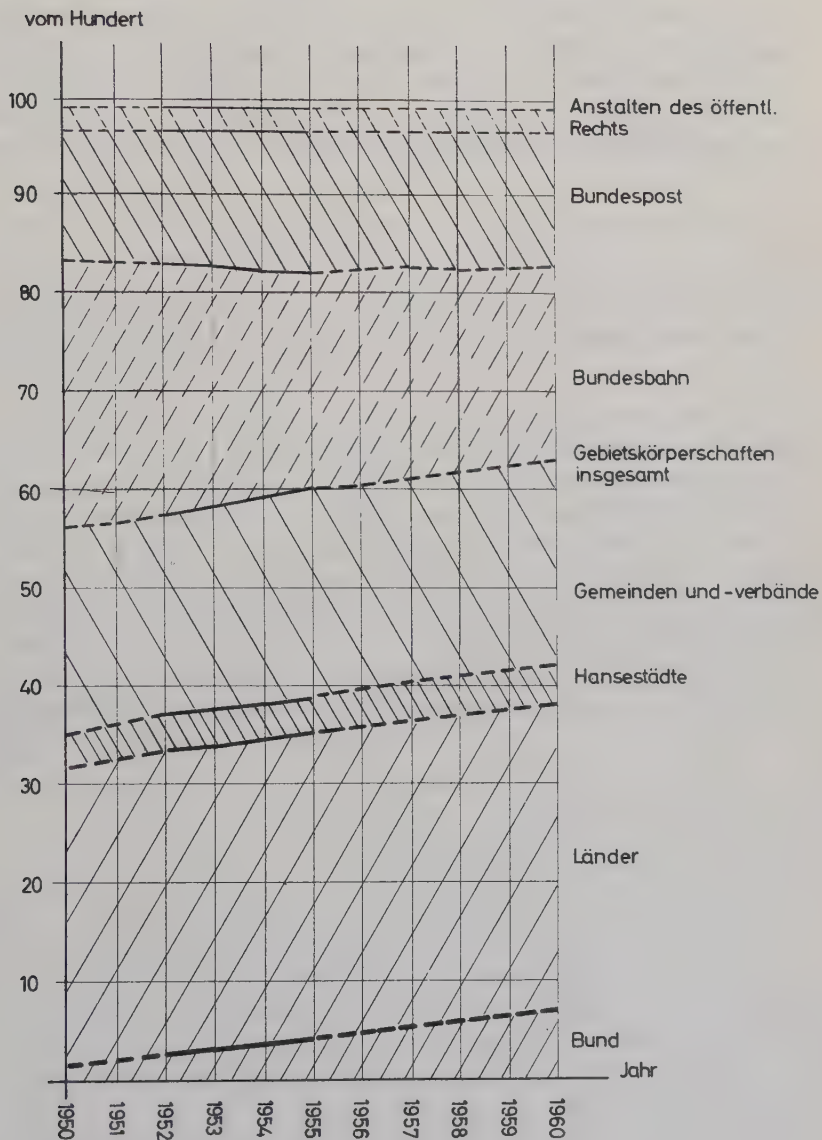
Die Quote der hanseatischen Verwaltung ist in allen Jahren fast gleich geblieben. Sie beträgt für 1950 = 3,9 vom Hundert und 1960 = 3,8 vom Hundert. Auch in den Zwischenjahren sind kaum Schwankungen festzustellen.

Eine ähnliche Stabilität in der Entwicklung zeigt die Kommunalverwaltung. Ihr Anteil schwankt von 1950 bis 1960 zwischen dem Minimum im Jahr 1952 von 20,1 vom Hundert und einem Maximum von 21,1 vom Hundert, das in den Jahren 1950 und 1955 erreicht wird. Gegenüber 1950 ist im Jahr 1960 eine anteilige Verringerung von 0,3 vom Hundert eingetreten.

Im Jahr 1950 stand die Bundesbahn mit 26,7 vom Hundert in der Rangordnung der Verwaltungsteile an zweiter Stelle. Als einzige der untersuchten Teilmassen hat sie ihren prozentualen Anteil in den untersuchten Jahren wesentlich verringert. Er beträgt im Jahr 1960 nur noch 19,9 vom Hundert. Dem entspricht eine Abnahme von 6,8 vom Hundert, die kontinuierlich in jährlichen Raten vor sich ging.

Im Gegensatz zur Bundesbahn hat die Bundespost ihr Gewicht nicht nur gehalten, sondern sogar geringfügig vergrößert, und zwar von 14,2 vom Hundert im Jahr 1950 auf 14,8 vom Hundert im Jahr 1960. Ihr Maximalwert lag allerdings schon im Jahr 1954 bei 15,0 vom Hundert. Insgesamt gesehen verlief die Entwicklung dieser Teilmassen relativ konstant.

Schaubild 2: Die prozentuale Zusammensetzung der gesamten öffentlichen Verwaltung von 1950 bis 1960



Die Anstalten des öffentlichen Rechts erreichten in allen zehn Untersuchungsjahren nie einen höheren Anteil als 1,7 vom Hundert. Von 1954 bis 1960 blieb der Prozentsatz mit 1,6 immer konstant.

Zusammenfassend können wir sagen, daß die Hansestädte, Gemeinden und Gemeindeverbände, Bundespost und Anstalten des öffentlichen Rechts eine sehr ähnliche Entwicklung aufweisen. Auch die Länderverwaltung zeigt in allen Jahren eine relative Konstanz. Wesentliche Verschiebungen sind nur beim Bund und bei der Bundesbahn in umgekehrter Richtung festzustellen.

III. Das Personal der Hoheits- und Kämmererverwaltungen in Deutschland von 1927 bis 1960

Wie wir im einzelnen schon dargelegt haben, liegen seit 1927 vergleichbare statistische Angaben über den Personalstand der öffentlichen Verwaltung in Deutschland vor.

Wir wissen, daß die Zahlen der Jahre 1927 bis 1933 mit denen der Zeit von 1950 bis 1960 kaum vergleichbar sind, da die Bevölkerungszahl, die Staatsform und der Gebietsstand, die den Umfang der Verwaltung wesentlich beeinflussen können, sich in der Zwischenzeit grundlegend verändert haben. Trotzdem wollen wir die beiden Zeitabschnitte miteinander vergleichen, weil sie doch eine gewisse Aussage über die staatliche Betätigung zulassen; insbesondere dann, wenn wir die Gesamtzahlen aller deutschen Hoheits- und Kämmererverwaltungen vergleichen. So stellen wir bereits im Jahr 1950 fest, daß trotz geringerer Einwohnerzahl und erheblich kleinerem Gebietsumfang die Gesamtzahl der bei Hoheits- und Kämmererverwaltungen Tätigen sich gegenüber 1933 absolut vergrößert hat.

Das Personal der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen (1)
in Deutschland (2) in der Zeit von 1927 bis 1960

Jahr	Reich/Bund	Länder (3)	Hansestädte	Gemeinden (4) u. Gem. verbände	insgesamt
1927	166.812	399.358	60.884	525.286	1.152.340 (5)
1928	171.786	416.302	59.823	527.441	1.175.352
1929	163.788	418.523	59.825	538.491	1.180.627
1930	162.364	419.940	59.738	489.926	1.131.968
1933	160.275	425.650	55.943	473.177	1.115.045
1950	59.885	585.186	76.644	415.127	1.136.842
1952	85.481	631.217	82.579	419.906	1.219.183
1953	94.894	663.894	85.314	453.320	1.297.422
1954	103.783	687.520	87.371	463.329	1.342.003
1955	108.532	702.533	88.449	473.272	1.372.786
1956	121.269 (6)				
1957	137.409				
1958	151.354 (7)				
1959	171.471				
1960	192.221(8)	774.152	93.643	515.665	1.575.681 (8)

- (1) Das Personal der Kriegsopfer-Versorgungsverwaltung ist in den Jahren 1927 bis 1933 beim Reich nachgewiesen. Ab 1950 ist es in den Zahlen der Länder und Hansestädte enthalten.
- (2) Gebietsstand: 1927-1933: Reichsgebiet; 1950-1955: Bundesgebiet und Berlin-West; 1960: Bundesgebiet einschl. Saarland und Berlin-West.
- (3) Ab 1950 einschl. Berlin-West, das in den Jahren 1927 bis 1933 bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nachgewiesen ist.
- (4) 1927: Gemeinden mit 2.000 und mehr Einwohnern.
1928-1933: Gemeinden mit 5.000 und mehr Einwohnern.
Ab 1950: Gemeinden mit 1.000 und mehr Einwohnern.
- (5) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1958, S.79.
- (6) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, Stuttgart 1959, S.18.
- (7) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 12.Jahrgang, N.F., Heft 6, 1960, S.349.
- (8) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

In den Jahren 1956 bis 1959 fanden keine Gesamterhebungen statt. Es liegen zwar Teilergebnisse einzelner Länder vor, sie können für unsere Gesamtübersicht aber nicht verwertet werden.

Die jährlichen Wachstumsraten von 1927 bis 1960
(in vom Hundert)

Jahr	Reich/Bund	Länder	Hansestädte	Gemeinden und -verbände	Personal insgesamt
1927	-	-	-	-	-
1928	3,0	4,2	- 1,7	0,4	2,0
1929	- 4,6	0,5	0	2,1	0,5
1930	- 0,9	0,3	- 0,1	- 9,0	- 4,1
1933	- 1,3	1,4	- 6,4	- 3,4	- 1,5
1950	- 62,6	37,5	37,0	- 12,3	1,9
1952	42,7	8,0	7,7	1,2	7,2
1953	11,0	5,2	3,1	8,0	6,4
1954	9,4	3,6	2,4	2,1	3,5
1955	4,6	2,2	1,2	2,2	2,3
1956	11,8	-	-	-	-
1957	13,3	-	-	-	-
1958	10,2	-	-	-	-
1959	13,3	-	-	-	-
1960	12,1	10,2	5,9	8,9	14,8

(von 1955
bis 1960 = 77,1

Die Wachstumsraten der Jahre 1927 bis 1933 geben ein deutliches Bild der wirtschaftlichen Lage in dieser Zeit. Stellen wir 1928 insgesamt noch eine Zunahme von 2,0 vom Hundert fest, so geht diese Wachstumsrate schon im folgenden Jahr auf 0,5 vom Hundert zurück und wird in der Folgezeit sogar negativ. Mit 4,1 vom Hundert verringert sich der Personalstand der öffentlichen Verwaltung im Jahr 1930, dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Krise, am stärksten. Hierbei bleibt noch zu berücksichtigen - und wird an anderer Stelle auch noch näher erörtert werden -, daß Entlassungen im öffentlichen Sektor auf Grund beamtenrechtlicher Grundsätze weit schwieriger durchzuführen waren als in der privaten Wirtschaft.

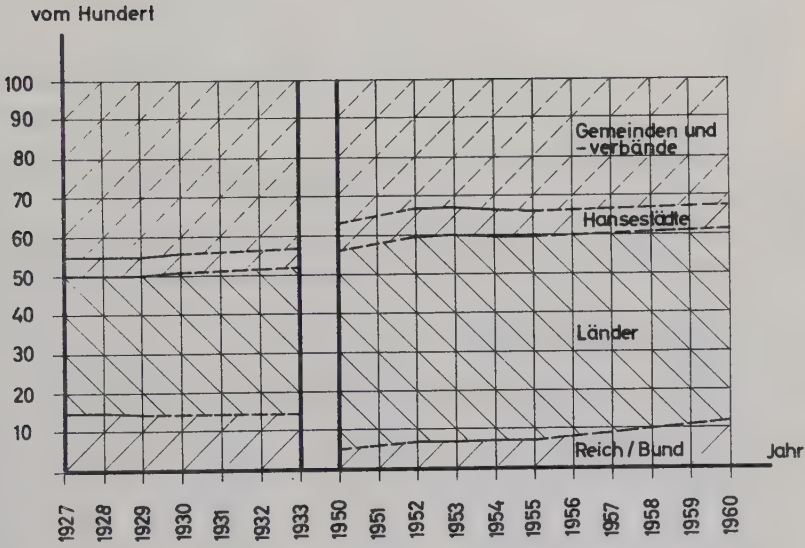
Als einzige Gebietskörperschaft haben die Länder in der Zeit von 1927 bis 1933 ihr Personal nicht verringert. Das dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, daß es auf Grund der Aufgabenverteilung hier nicht möglich war, in dem Umfang Personal einzusparen und zu entlassen, wie es zum Beispiel bei den Hansestädten und Gemeinden der Fall war. Hier waren die Einschränkungen in den Jahren 1930 und 1933 am stärksten.

Wachstumsraten für die Zeit von 1933 bis 1950 zu errechnen, scheint prima facie wenig sinnvoll zu sein. Gegenüber 1933 haben sich nämlich wesentliche Faktoren, die den Umfang der staatlichen Verwaltung bestimmen, grundlegend geändert. Der Gebietsumfang, die Einwohnerzahl und die wirtschaftliche Situation unterscheiden sich 1950 gegenüber 1933 erheblich. Aber trotzdem sind die Wachstumsquoten nicht ganz ohne Aussagekraft. Sie zeigen, daß sich die Akzente bei der Aufgabenverteilung innerhalb der öffentlichen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg sehr verschoben haben. Das Schwergewicht der staatlichen Betätigung wurde von der Reichsverwaltung auf die Länderverwaltungen übertragen. Der Wechsel vom zentralistischen zum föderalistischen Staatsaufbau wird hier sichtbar. Trotz einer Verkleinerung des Staatsgebietes und einer geringeren Bevölkerungszahl ist das Personal der Länder und Hansestädte 1950 gegenüber 1933 stark angewachsen, während in der gleichen Zeit die Bundesverwaltung um fast zwei Drittel schrumpfte. Wir sehen aber, daß in den Jahren 1950 bis 1960 diese Teilmasse die größten Wachstumsraten aller Körperschaften aufweist und wieder größeres Gewicht innerhalb der gesamten öffentlichen Verwaltung bekommt, wie aus der folgenden Tabelle und graphischen Darstellung noch näher zu ersehen ist. Auf die Ursachen, die dieser Entwicklung zugrunde liegen, haben wir bei der Einzeluntersuchung dieser Verwaltung schon hingewiesen.

Die Verringerung des Personalstandes der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 1950 gegenüber 1933 dürfte in etwa auf eine gleichartige Aufgabenverteilung bei dieser Gebietskörperschaft hindeuten. Allerdings bleibt auch hier zu berücksichtigen, daß die Verringerung von Gebietsumfang und Einwohnerzahl prozentual wesentlich größer als die Abnahme des Gemeindepersonals war. Daraus ist zu schließen, daß die Kommunalverwaltungen, relativ gesehen, ebenfalls größer geworden sind.

Betrachten wir die Entwicklung insgesamt, so zeigt sich absolut ein Wachstum des öffentlichen Personalbestandes. Unter Berücksichtigung aller Faktoren, die sich 1950 gegenüber 1933 geändert haben, würde die Wachstumsrate von 1,9 vom Hundert noch erheblich größer sein.

Schaubild 3 : Die Zusammensetzung der Hoheits- und Kämmererverwaltungen nach Körperschaften von 1927 bis 1960 (in vom Hundert)



Fassen wir zusammen: Der veränderten Situation im Jahr 1950 hätte eine ähnliche Verkleinerung des Staatsapparates entsprechen müssen. Da das aber nicht zutrifft, müssen wir annehmen, daß die Kriegsfolgen und ein nicht immer nur von wirtschaftlichen Gesichtspunkten geleiteter Aufbau die Verwaltung wachsen ließen.

Die Gewichtsverschiebung innerhalb der staatlichen Verwaltung zeigen die folgende Tabelle und Schaubild 3. Danach sind die Gewichte der einzelnen Behördenbereiche in der Zeit von 1927 bis 1933 fast gleich geblieben. Gegenüber dem Zeitraum 1950 bis 1960 ist der prozentuale Anteil der Zentralverwaltung aber erheblich größer. Entsprechend kleiner sind die Quoten der Länder.

In der Zeit von 1950 bis 1960 stellen wir eine solche Konstanz der Gewichtsverteilung nicht fest. Bis 1960 gewinnt die Bundesverwaltung immer mehr an Bedeutung und erringt im Jahr 1960 einen mehr als doppelt so großen Anteil gegenüber 1950. Diese Vermehrung geht zu Lasten aller anderen Gebietskörperschaften. Insbesondere verringert sich der Anteil der Länder und Gemeinden, während die Hansestädte auch in der Zeit von 1950 bis 1960 die größte Konstanz aufweisen.

Der Anteil der Bundesverwaltung erreicht 1960 fast die gleiche Quote wie die Reichsverwaltung in den Jahren 1927 bis 1933.

Die anteilmäßige Zusammensetzung der Hoheits- und Kammereiverwaltungen nach Gebietskörperschaften von 1927 bis 1960 (in vom Hundert)

Jahr	Reich/Bund	Länder	Hansestädte	Gemeinden und -verbände	Personal insgesamt
1927	15	35	5	45	100
1928	15	35	5	45	100
1929	14	36	5	45	100
1930	14	37	5	44	100
1933	14	38	5	43	100
1950	5	51	7	37	100
1952	7	52	7	34	100
1953	7	53	6	34	100
1954	8	51	7	34	100
1955	8	51	6	35	100
1960	12	49	6	33	100

C. DIE STRUKTUR DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

I. Das Personal der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen nach Art der Beschäftigten und Gebietskörperschaften von 1927 bis 1960

1. Allgemeines

Das Personal der öffentlichen Verwaltung ist in den letzten drei Jahrzehnten nicht nur zahlenmäßig gewachsen, es hat sich auch in seiner Struktur verändert.

In der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg stellten die Beamten in Deutschland den größten Teil des gesamten Verwaltungspersonals. Nach 1950 bahnte sich eine wesentliche Veränderung an. In den Verwaltungen aller Gebietskörperschaften stieg die Zahl der Angestellten in den letzten Jahren bei weitem am stärksten.

Die Gründe dieser Entwicklung sind wohl in den veränderten wirtschaftlichen, sozialen und soziologischen Verhältnissen zu suchen. Die Sozialgesetzgebung und deren Bestreben, die Altersversorgung aller Beschäftigten zu sichern, lassen die Stellung des Beamten, von der ökonomischen Seite her gesehen, kaum besonders erstrebenswert erscheinen. Damit sind alte Privilegien, die jahrhundertlang diesen Stand auszeichneten, Allgemeingut geworden. Ganz allgemein hat sich auch ein Wandel in der ethischen Einschätzung des Beamtentums vollzogen, der im Zusammenhang mit der veränderten Auffassung vom Wesen des Staates gesehen werden muß.

2. Die Beamten

In den folgenden Tabellen wird die Entwicklung des Beamtenapparates aufgezeigt.

Die Zahl der Beamten in den Hoheits- und Kämmererverwaltungen (1) in Deutschland (2) in der Zeit von 1927 bis 1960

Jahr	Reich/Bund	Länder (3)	Hansestädte	Gemeinden (4) u. -verbände	Insgesamt
1927	94.954	333.382	28.088	312.735	769.159 (5)
1928	96.449	333.834	27.384	296.239	753.906
1929	96.044	332.945	27.252	302.824	759.065
1930	95.585	332.212	26.809	251.894	706.500
1933	93.341	333.173	25.538	230.338	682.390
1950	32.004	294.357	27.466	97.306	451.133
1952	47.778	326.735	29.904	104.104	508.521
1953	51.924	374.588	31.968	112.146	570.626
1954	58.741	408.824	33.372	114.445	615.382
1955	62.223	418.958	34.439	117.628	633.248
1960	60.015	471.425	38.366	111.556	681.362 (6)

In den Jahren 1956 bis 1959 fanden keine Personalerhebungen statt. Vorliegende Teilergebnisse sind für eine Hinzuziehung ungeeignet.

Die Zahl der Beamten in den Hoheits- und Kämmererverwaltungen des Bundes bzw. Reiches, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Hansestädte hat sich insgesamt gesehen um 11,4 vom Hundert verringert.

- (1) Die Beamten der Kriegsopferversorgungsverwaltung sind in den Jahren 1927 bis 1933 beim Reich nachgewiesen. Ab 1950 sind sie in den Zahlen der Länder und Hansestädte enthalten.
- (2) Gebietsstand: 1927-1933: Reichsgebiet; 1950-1955: Bundesgebiet und Berlin-West; 1960: Bundesgebiet einschl. Saarland und Berlin-West.
- (3) Ab 1950 einschl. Berlin-West, das in den Jahren 1927 bis 1933 bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nachgewiesen wurde.
- (4) 1927: Gemeinden mit 2.000 und mehr Einwohnern.
1928 bis 1933: Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern.
Ab 1950: Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern.
- (5) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1958, S.79.
- (6) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

Bezogen auf die Zahl der jeweiligen Wohnbevölkerung ergibt sich dagegen eine Zunahme der Zahl der Beamten auf 1.000 Einwohner von 12,0 im Jahr 1927 auf 12,8 im Jahr 1960. Das bedeutet ein Wachstum von 6,7 vom Hundert. Die Zahl der Beamten pro Kopf der Bevölkerung ist also in den drei Jahrzehnten relativ konstant geblieben und weicht wesentlich von dem Entwicklungsbild der Gesamtbeschäftigten in der öffentlichen Verwaltung ab.

Die Entwicklung der Beamtenzahl bei den einzelnen Gebietskörperschaften sei nur noch der Vollständigkeit halber erwähnt. Beim Reich-Bund hat sich die Zahl der Beamten um 36,8 vom Hundert und bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden um 64,3 vom Hundert verringert. Die Länder und Hansestädte dagegen weisen eine Vergrößerung ihrer Beamtenzahl auf. Das Wachstum bei den Ländern beträgt 41,4 vom Hundert und bei den Hansestädten 36,6 vom Hundert. Auch hier scheint nur das Ergebnis der Hansestädte von gewisser Aussagekraft zu sein.

3. Die Angestellten

Die Zahl der Angestellten in den Hoheits- und Kämmererverwaltungen (1) in Deutschland (2) in der Zeit von 1927 bis 1960

Jahr	Reich/Bund	Länder(3)	Hansestädte	Gemeinden (4) und -verbände	insgesamt
1927	26.555	33.440	12.837	82.795	155.617 (5)
1928	25.144	47.904	13.842	86.846	173.736
1929	26.857	49.219	13.032	86.869	175.977
1930	26.400	49.720	13.244	89.197	178.561
1933	27.156	49.025	13.264	91.495	180.940
1950	13.567	221.538	32.009	178.005	445.119
1952	20.376	231.437	34.780	174.620	461.213
1953	24.101	210.392	35.584	187.360	457.437
1954	25.548	196.518	36.247	193.031	451.344
1955	26.257	198.878	36.290	197.586	459.011
1960	66.459	221.195	38.321	176.341	502.316 (6)

In den Jahren 1956 bis 1959 fanden keine Personalerhebungen statt. Vorliegende Teilergebnisse sind für eine Hinzuziehung ungeeignet.

- (1) Die Angestellten der Kriegsopferversorgungsverwaltung sind in den Jahren 1927 bis 1933 beim Reich nachgewiesen. Ab 1950 sind sie in den Zahlen der Länder und Hansestädte enthalten.
- (2) Gebietsstand: 1927-1933: Reichsgebiet
1950-1955: Bundesgebiet und Berlin-West
1960: Bundesgebiete inschl. Saarland und Berlin-West.
- (3) Ab 1950 einschl. Berlin-West, das in den Jahren 1927 bis 1933 bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nachgewiesen wurde.
- (4) 1927: Gemeinden mit 2.000 und mehr Einwohnern
1928-1933: Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern
Ab 1950: Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern.
- (5) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepubl. Deutschland, Stuttgart 1958, S. 79.
- (6) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S. 298.

Die Zahl der Angestellten in den Hoheits- und Kammereiverwaltungen des Reiches beziehungsweise Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Hansestädte hat sich insgesamt gesehen von 1927 bis 1960 um 222,8 vom Hundert vergrößert. Hatten wir bei den Beamten eine Verringerung der Gesamtzahl zu verzeichnen, so fällt die Zunahme der Angestellten bei allen Gebietskörperschaften besonders stark auf. Schon hieraus läßt sich ein struktureller Wandel im Aufbau der öffentlichen Verwaltung klar erkennen.

Kamen im Jahr 1927 auf 1.000 Einwohner noch 2,4 Angestellte, so stieg diese Ziffer im Jahr 1960 auf 9,4. Auch hier ist die Entwicklung bei den einzelnen Gebietskörperschaften verschieden verlaufen. So betrug das Wachstum beim Reich/Bund von 1927 bis 1960 150,0 vom Hundert, bei den Ländern 562,1 vom Hundert, bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden 113,0 vom Hundert und bei den Hansestädten 199,1 vom Hundert.

Aus der vorstehenden Tabelle ist ganz deutlich zu ersehen, daß schon beim Aufbau der neuen öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik das Schwergewicht der Personalvermehrung bei den Angestellten liegt. Diese Entwicklung hat sich seit 1950 noch in verstärktem Maße fortgesetzt.

4. Die Arbeiter

Die Zahl der Arbeiter in den Hoheits- und Kämmererverwaltungen (1) in Deutschland (2) in der Zeit von 1927 bis 1960

Jahr	Reich/Bund	Länder (3)	Hansestädte	Gemeinden (4) und -verbände	insgesamt
1927	45.303	32.536	19.959	129.756	227.554 (5)
1928	50.193	34.564	18.597	144.356	247.710
1929	40.887	36.359	19.541	148.798	245.585
1930	40.379	38.008	19.685	148.835	246.907
1933	39.778	43.452	17.141	151.344	251.715
1950	14.314	69.291	17.169	139.816	240.590
1952	17.327	73.045	17.895	141.182	249.449
1953	18.869	78.914	17.762	153.814	269.559
1954	19.494	82.178	17.752	155.853	275.277
1955	20.052	84.697	17.720	158.058	280.527
1960	65.747	81.532	16.956	176.341	340.576 (6)

In den Jahren 1956 bis 1959 fanden keine Personalerhebungen statt. Vorliegende Teilergebnisse sind für eine Hinzuziehung ungeeignet.

- (1) Die Arbeiter der Kriegsopferversorgungsverwaltung sind in den Jahren 1927 bis 1933 beim Reich nachgewiesen. Ab 1950 sind sie in den Zahlen der Länder- und Hansestädte enthalten.
- (2) Gebietsstand: 1927-1933: Reichsgebiet
1950-1955: Bundesgebiet und Berlin-West
1960: Bundesgebiet einschl. Saarland und Berlin-West.
- (3) Ab 1950 einschl. Berlin-West, das in den Jahren 1927 bis 1933 bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nachgewiesen wurde.
- (4) 1927: Gemeinden mit 2.000 und mehr Einwohnern
1928-1933: Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern
Ab 1950: Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern.
- (5) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Langfristige Reihen 1871 bis 1937 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1958, S.79.
- (6) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

Die Zahl der Arbeiter in den Hoheits- und Kämmereiverwaltungen des Reiches beziehungsweise Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Hansestädte hat von 1927-1960 um 49,6 vom Hundert zugenommen. Dieses Wachstum ist zwar bei weitem nicht so groß wie das bei den Angestellten, zeigt aber trotz der veränderten Umstände gegenüber 1927 eine deutliche Zunahme der bei den öffentlichen Verwaltungen tätigen Arbeiter.

Auf 1.000 Einwohner entfielen im Jahr 1927 noch 3,6 Arbeiter. Diese Zahl stieg im Jahr 1960 auf 6,4, dem entspricht ein Anstieg von 77,8 vom Hundert. Interessant ist die Entwicklung bei den Hansestädten. Hier hat sich ganz im Gegensatz zu allen anderen Gebietskörperschaften - die Zahl der Arbeiter gegenüber 1927 im Jahr 1960 um 15,0 vom Hundert verringert.

Am stärksten ist auch hier das Wachstum bei den Länderverwaltungen mit 157,7 vom Hundert. Es folgen die Reichs-Bundesverwaltung mit 46,2 vom Hundert und die Gemeindeverwaltungen mit 35,9 vom Hundert.

5. Die jährlichen Wachstumsraten der Beschäftigtengruppen von 1927 bis 1960

Jahr	Reich/Bund	Länder	Hansestädte	Gemeinden	insgesamt
- Beamte -					
1927	-	-	-	-	-
1928	1,6	0,1	- 2,5	- 5,3	- 2,0
1929	- 0,5	- 0,3	- 0,5	2,3	0,6
1930	- 0,4	- 0,2	- 1,6	-16,8	- 7,0
1933	- 2,3	0,3	- 4,7	- 8,6	- 3,4
1950	-65,7	-11,7	7,6	-57,8	- 33,9
1952	47,1	11,0	8,9	7,0	12,7
1953	8,7	14,7	6,9	7,7	12,2
1954	13,1	9,2	4,3	2,1	7,8
1955	5,9	2,5	3,2	2,8	2,9
1960	- 3,5	12,5	11,4	- 5,2	7,6
- Angestellte -					
1927	-	-	-	-	-
1928	- 5,3	40,3	7,9	4,9	11,6
1929	6,9	2,8	- 5,9	0,0	1,3
1930	- 1,7	1,0	1,6	2,7	1,4
1933	2,9	- 1,4	0,1	2,6	1,3
1950	-50,1	352,0	140,9	94,5	146,0
1952	50,0	4,5	8,7	- 1,9	3,6
1953	18,3	- 9,1	2,3	7,2	- 0,8
1954	6,0	- 6,6	1,9	3,0	- 1,3
1955	2,8	1,2	0,1	2,4	1,7
1960	152,9	11,2	5,6	-10,8	9,4
- Arbeiter -					
1927	-	-	-	-	-
1928	10,8	6,2	- 6,8	11,3	9,0
1929	-18,5	5,2	5,1	3,1	- 0,9
1930	- 1,2	4,5	0,7	0,0	0,6
1933	- 1,5	14,3	-12,9	1,7	2,0
1950	-64,0	59,4	0,2	- 7,6	- 4,4
1952	21,0	5,4	4,2	1,0	3,7
1953	8,9	8,0	- 0,7	8,9	8,1
1954	3,3	4,1	- 0,1	1,3	2,1
1955	2,9	3,1	- 0,2	1,4	1,9
1960	227,3	- 3,7	- 0,4	11,5	21,4

Die Zahl der Beamten in der Reichsverwaltung nahm in der Zeit von 1927 bis 1933 nur im Jahr 1928 geringfügig zu. Das Wachstum betrug 1,6 vom Hundert. In den folgenden Jahren, die von der Wirtschaftskrise gezeichnet waren, verringerte sich der Beamtenbestand. Auf die Schwierigkeiten, die sich bei einem Vergleich der Jahre 1933 und 1950 ergeben, haben wir schon an anderer Stelle hingewiesen. Die Wachstumsrate dieses Zeitabschnittes ist deshalb nur interessant im Vergleich mit den Quoten der Angestellten und Arbeiter im gleichen Zeitraum. Der Rückgang der Beamtenzahl um 65,7 vom Hundert würde zwar absolut gesehen kaum etwas aussagen, relativ betrachtet läßt er jedoch Schlüsse auf strukturelle Änderungen der Bundesverwaltung zu. Der große Rückgang der Beamtenzahl, der nicht nur durch Veränderungen der Bestimmungsgrößen, wie Gebietsumfang und Einwohnerzahl, sondern auch durch Zeitereignisse, wie die Entnazifizierung, bedingt war, wird bis zum Jahr 1952 allerdings zum großen Teil wieder ausgeglichen. Aus der Zuwachsrate von 47,1 vom Hundert ist deutlich der Wiederaufbau der Zentralverwaltung zu erkennen. Diese Vergrößerung des Beamtenpotentials, die bis zum Jahr 1955 anhält, dürfte auch auf den besonderen Beamtenstatus zurückzuführen sein. Beamte aus den deutschen Ostgebieten mußten eingegliedert und deshalb Planstellen geschaffen werden, die den Notwendigkeiten vielleicht nicht immer entsprachen. So stellen wir fest, daß von 1955 bis 1960 die Zahl der Beamten in der Bundesverwaltung zurückgegangen ist, was darauf hindeutet, daß ausscheidende ältere Beamte nicht mehr ersetzt wurden oder aber Beamte dieses Verwaltungszweiges zu anderen Gebietskörperschaften überwechselten. Der immense Anstieg der Angestellten und Arbeiter in der Bundesverwaltung von 1955 bis 1960 läßt aber auch den Schluß zu, daß nunmehr Angestellte und Arbeiter Beamtenaufgaben übernommen haben.

Die Beamtenzahl der Länderverwaltungen veränderte sich von 1927 bis 1933 kaum. Auch ist die Schrumpfung von 1933 bis 1950 wesentlich kleiner als bei der Reichsverwaltung. Sie betrug nur 11,7 vom Hundert. Nach den Wachstumsraten zu schließen, verlief der Aufbau der Länderverwaltungen weniger hektisch als bei der Bundesverwaltung. Als Erklärung dafür können wir anführen, daß ein wesentlicher Teil der Länderverwaltungen trotz der Kriegereignisse funktionsfähig geblieben war und nur dort neue Verwaltungsapparate aufzubauen waren, wo neue politische Gebilde geschaffen werden mußten; man denke hier nur an ein Land wie Rheinland-Pfalz! Ab 1955 ist das jährliche Wachstum des Beamtenpotentials der Länder fast gleich geblieben. Die Zahl der Beamten der Hansestädte verringerte sich in der Zeit von 1927 bis 1933 Jahr um Jahr, nahm indes im Jahr 1950 wieder zu. Diese Zuwachsrate gibt am ehesten einen

Aufschluß über die Entwicklung, da sich Aufgaben und Gebietsumfang der Hansestädte am wenigsten geändert haben. Die jährlichen Wachstumsraten sind von 1950 bis 1954 am größten. Seit 1955 sind die jährlichen Zugänge in etwa gleich geblieben. Die Wachstumsquote von 1955 bis 1960 ist fast so groß wie die der Länder. Das könnte auf eine ähnliche Aufgabenverteilung hindeuten.

Die Gemeinden haben in den Jahren der Wirtschaftskrise den größten Rückgang an Beamten aller Gebietskörperschaften. Einer Zunahme von 2,3 vom Hundert im Jahr 1929 folgt 1930 schon wieder eine Abnahme von 16,8 vom Hundert. Dieser Trend setzt sich bis 1933 fort. Nach 1950 zeigen die Kommunen den kleinsten Zugang von Beamten. Ähnlich der Bundesverwaltung verringerten sie ihren Beamtenbestand von 1955 bis 1960 sogar um 5,2 vom Hundert.

Die Wachstumsraten der Beamtenzahl insgesamt zeigen ein deutliches Bild der staatlichen Entwicklung. Größeren Schrumpfungen in den Jahren von 1928 und 1930 bis 1933 stehen größere Zunahmen in den ersten fünfziger Jahren gegenüber. Dort kennzeichneten sie die wirtschaftliche Krise, hier den staatlichen Aufbau.

Die Zunahme der Angestelltenzahl in der Reichsverwaltung verlief von 1927 bis 1933 sehr unterschiedlich. Abnahmen im Jahr 1928 und 1930 stehen Zunahmen in den Jahren 1929 und 1933 gegenüber. Von 1933 bis 1950 verringerte sich der Bestand der Angestellten ebenfalls erheblich. Jedoch war der Rückgang nicht ganz so groß wie bei den Beamten und den Arbeitern, die beide fast gleiche Verminderungen aufweisen. Die größten Zugänge nach 1950 liegen hier in den Jahren von 1950 bis 1952 und 1955 bis 1960. Einer Abnahme der Beamten in der Zeit von 1955 bis 1960 steht hier eine erhebliche Zunahme im gleichen Zeitraum gegenüber. In erster Linie dürfte das auf den Aufbau der Streitkräfte und die Erlangung der Souveränitätsrechte mit allen ihren Folgen zurückzuführen sein. Bei den Länderverwaltungen verringerte sich die Zahl der Angestellten in der Zeit von 1927 bis 1933 nur geringfügig zwischen 1930 bis 1933. Von 1927 bis 1928 stellen wir sogar ein ganz erhebliches Anwachsen um 40,3 vom Hundert fest. Das starke Anschwellen der Angestelltenzahl von 1933 bis 1950 zeigt deutlich die Verlagerung der Aufgaben von der Zentralverwaltung auf die Verwaltungen der Länder. Die politische Umgestaltung ist hier klar zu erkennen. Die Zahl der Angestellten der Länder steigt aber nur bis 1952. In den folgenden beiden Jahren stellen wir Abnahmen von 9,1 vom Hundert beziehungsweise 6,6 vom Hun-

dert fest. Von 1955 bis 1960 steigt die Zahl wieder an und erreicht 1960 fast den Stand von 1950. Hieraus könnte gefolgert werden, daß beim Aufbau neuer Verwaltungen nach 1950 vielleicht nicht immer sorgfältig genug vorgegangen worden ist.

Bei den Hansestädten verringerte sich die Zahl der Angestellten nur von 1928 zu 1929. In allen anderen Jahren nahm sie zu. Für die Quote der Zeit von 1933 bis 1950 gilt Ähnliches wie das bei den Ländern Genannte. Im Gegensatz zu den Ländern vergrößerte sich die Zahl der Angestellten nach 1950 jährlich. Das Wachstum war ab 1954 aber nur noch gering.

Als einzige Gebietskörperschaft zeigen die Gemeinden keinen Rückgang ihrer Angestelltenzahl von 1927 bis 1933. Im Gegenteil, sie vergrößerten ihren Bestand von Jahr zu Jahr. Gegenüber 1933 verzeichnen sie im Jahr 1950 ebenfalls einen erheblichen Zugang, der aber nicht die Höhe der Quoten der Länder und Hansestädte erreicht. Nachdem von 1950 bis 1952 bereits eine kleinere Schrumpfung von 1,9 vom Hundert eingetreten war, geht die Zahl in der Zeit von 1955 bis 1960 sogar um 10,8 vom Hundert zurück. Der Rückgang ist hier mehr als doppelt so groß wie bei den Beamten.

Ganz allgemein hat sich die Zahl aller bei den Gebietskörperschaften tätigen Angestellten von 1927 bis 1933 nicht verringert, im Gegensatz zur Entwicklung bei den Beamten. Aber auch für die Zeit von 1950 bis 1960 stellen wir eine unterschiedliche Tendenz fest. War die Beamtenzahl von 1950 bis 1960 insgesamt ständig angestiegen, so zeigen die Zahlen für die Angestellten im Jahre 1953 und 1954 einen Rückgang.

Die Entwicklung des Arbeiterbestandes bei den Verwaltungen der Gebietskörperschaften verlief ebenfalls sehr unterschiedlich. Die Reichsverwaltung zeigte im Jahr 1929 mit 18,5 vom Hundert die größte Abnahme in der Zeit von 1927 bis 1933. Wirtschaftliche Notwendigkeiten der damaligen Zeit drücken sich hier aus. Im Jahr 1928 hatte die Reichsverwaltung noch einen Zugang von 10,8 vom Hundert. Bis 1933 nahm die Zahl der Arbeiter weiterhin ständig ab. Der Rückgang von 1933 bis 1950 betrug 64,0 vom Hundert und war fast gleich groß wie der der Beamten in dieser Verwaltung im selben Zeitraum. Ein verstärktes Anwachsen der Arbeiterzahl nach 1950 setzte aber im Gegensatz zu den anderen beiden Berufsgruppen erst später ein. Mit 227,3 vom Hundert ist das Wachstum in der Zeit von 1955 bis 1960 hier am größten. Der Aufgabenanfall der Bundesverwaltung wird hierdurch quantitativ und vielleicht auch qualitativ sichtbar. Auch das starke Wachstum dieser Beschäftigtengruppe dürfte hauptsächlich zu Lasten des Ressorts "Verteidigung" gehen.

In den Verwaltungen der Länder nahm die Zahl der Arbeiter von 1927 bis 1933 ständig zu. Auch von 1933 bis 1950 setzte sich dieses Wachstum trotz der veränderten Verhältnisse fort. Die Wachstumsrate beträgt 59,4 vom Hundert. In den Jahren von 1950 bis 1955 sind die Quoten zwar hier positiv, sie erreichen jedoch nicht die der Beamten im gleichen Zeitraum. Von 1955 bis 1960 tritt erstmals eine Verringerung von 3,7 vom Hundert ein.

Die Zahlen der Hansestädte geben ein ganz anderes Bild. Hier sind die Raten in den Jahren 1928 und 1933 negativ und 1929 und 1930 positiv. Von 1933 bis 1950 bleibt der Bestand an Arbeitern fast gleich. Erst von 1950 bis 1952 tritt eine Zunahme von 4,2 vom Hundert ein. Von da an verringert sich die Zahl der Arbeiter jährlich, allerdings nur geringfügig.

Die Gemeinden hatten von 1927 zu 1928 einen erheblichen Anstieg der Arbeiterzahl zu verzeichnen, und auch in den folgenden Jahren bis 1933 verringerte sich dieser Bestand nicht. Wir finden hier also eine ähnliche Tendenz wie bei den Angestellten. Von 1933 bis 1950 ist die Rate jedoch negativ. In den fünfziger Jahren nimmt die Zahl der bei den Kommunen tätigen Arbeiter von Jahr zu Jahr ständig leicht zu. Das Wachstum ist mit Ausnahme des Jahres 1953 sehr kontinuierlich.

Die Gesamtentwicklung der Zahl aller bei den Hoheits- und Kämmererverwaltungen beschäftigten Arbeiter verläuft ruhiger als bei den anderen beiden Beschäftigtengruppen. Größere Ausschläge in positiver oder negativer Richtung, wie wir sie bei der Entwicklungsreihe der Beamten und Angestellten festgestellt haben, fehlen hier.

Vergleichen wir noch einmal die Quoten der Beamten, Angestellten und Arbeiter für die Jahre 1933 bis 1950, so stellen wir fest, daß die Beamten um 33,9 vom Hundert und die Arbeiter um 4,4 vom Hundert abgenommen haben. Im gleichen Zeitraum vergrößerte sich dagegen der Bestand der Angestellten um nicht weniger als 146,0 vom Hundert. Trotz aller Einschränkungen kann daraus gefolgert werden, daß sich die Zusammensetzung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nach 1950 wesentlich geändert hat. Es fand eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Angestellten statt, der Ursachen zugrunde liegen dürften, die mannigfaltiger Natur sind und in ihrer Gesamtheit auch kaum zu erforschen sein dürften.

II. Strukturelle Wandlungen der einzelnen Verwaltungszweige

1. Vorbemerkungen

Im vorigen Abschnitt haben wir die zahlenmäßige Entwicklung der Beschäftigengruppen innerhalb des öffentlichen Dienstes untersucht. Zur Ergänzung dieser Strukturanalyse gehört ferner, die Änderungen in der prozentualen Zusammensetzung innerhalb der einzelnen Gebietsverwaltungen aufzuzeigen. Mit Hilfe dieser Ergebnisse ist es möglich, auf einen eventuellen Wandel in der Aufgabenverteilung innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften zu schließen. Jedoch sind konkrete Aussagen nur bedingt möglich. Die Rechtsstellung eines Beschäftigten sagt nämlich wenig darüber aus, welche Funktionen er im einzelnen ausübt. So kann die Tätigkeit eines Beamten nicht selten auch von einem Angestellten ausgeübt werden.

Diese Gewichtsverlagerung, die wir bei fast allen Verwaltungsteilen beobachten, dürfte hauptsächlich auf Ursachen zurückzuführen sein, die nicht im Kompetenzbereich der Verwaltung selbst liegen. Hier spielen Faktoren eine Rolle, die sowohl wirtschaftlicher als auch ethischer Natur sind. Aus dem Staatsdiener vergangener Jahrhunderte ist heute der Staatsbedienstete geworden, der zu seinem Arbeitgeber, dem Staat, in einem Beschäftigungsverhältnis steht. Ein persönliches Treueverhältnis, wie es früher üblich war - man denke nur an die ehrenamtliche Amtsausübung -, schwindet heute immer mehr. So ist es nicht die Verwaltung selbst, die einen Strukturwandel förderte, sondern wirtschaftliche, soziale und soziologische Einflüsse, die als Ursachen dieser Entwicklung anzusehen sind.

2. Die Reichs- und Bundesverwaltung

In der folgenden Tabelle wird die Entwicklung in der Reichs- und Bundesverwaltung erläutert.

Entwicklung und Zusammensetzung der Reichs- und Bundesverwaltung in Deutschland (1) von 1927 bis 1960

Jahr	Personal insgesamt (= 100%)	Beamte	in v.H.	Angestellte	in v.H.	Arbeiter	in v.H.
1927	166.812 (2)	94.954	56,8	26.555	15,3	45.303	26,9
1928	171.786	96.449	56,1	25.144	14,6	50.193	29,3
1929	163.788	96.044	58,6	26.857	16,4	40.887	25,0
1930	162.366	95.585	59,0	26.400	16,3	40.379	24,7
1933	160.275	93.341	58,4	27.156	16,9	39.778	24,7
1950	59.885	32.004	53,4	13.567	22,7	14.314	23,9
1952	85.481	47.778	55,9	20.376	23,8	17.327	20,3
1953	94.894	51.924	54,7	24.101	25,4	18.869	19,9
1954	103.783	58.741	56,6	25.548	24,6	19.494	18,8
1955	108.532	62.223	57,3	26.257	24,2	20.052	18,5
1956	121.269 (3)	49.894	47,2	36.393	30,0	27.627	22,8
1957	137.409	52.543	44,8	40.527	29,5	35.380	25,7
1958	151.354	55.045	36,4	49.119	32,5	47.190	31,1
1959	171.471 (4)	56.978	33,3	58.198	33,9	56.295	32,8
1960	192.221 (5)	60.015	31,3	66.459	34,5	65.747	34,2

Die Quoten der einzelnen Beschäftigtengruppen in der Reichs- und Bundesverwaltung haben sich von 1927 bis 1960 gewichtsmäßig immer mehr angeglichen.

Der prozentuale Anteil der Beamten betrug im Jahr 1927 noch 56,8 vom Hundert an dem gesamten Verwaltungspersonal. Diese Rate erhöhte sich noch bis zum Jahr 1930 auf 59,0 vom Hundert. Der geringe Rückgang bis zum Jahr 1933, der hauptsächlich durch die damalige Wirtschaftskrise begründet war,

- (1) von 1927 bis 1933 = Reichsgebiet,
von 1950 bis 1960 = Bundesgebiet.
- (2) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Stuttgart 1958, S.79.
- (3) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, N.F., Heft 1, 1959, S.34.
- (4) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, N.F., Heft 6, 1960, S.349.
- (5) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1961, S.33 u.
Heft 5, 1961, S.298.

zeigt aber schon den Anfang der beginnenden Gesamtentwicklung.

Im Jahr 1950 war der Anteil der Beamten bereits auf 53,4 vom Hundert gesunken. Bis zum Jahr 1955 stieg er zwar wieder bis auf 57,4 vom Hundert an, um in den folgenden Jahren bis auf 31,3 vom Hundert im Jahr 1960 zu sinken. Diese Entwicklung, die auch in den anderen Verwaltungen zu beobachten ist, bestätigt unsere bisherigen Feststellungen, daß eine Personalvermehrung hauptsächlich bei den Angestellten und Arbeitern erfolgte.

Bei den Angestellten finden wir naturgemäß eine entgegengesetzte Tendenz. Betrug der Anteil der Angestellten an dem gesamten Personal im Jahr 1927 noch 15,3 vom Hundert, so stieg er schon bis zum Jahr 1933 auf 16,9 vom Hundert. Nach 1950 stellen wir nur in den beiden Jahren 1954 und 1955 einen geringen Rückgang fest. In allen anderen Jahren ist ein Anwachsen zu verzeichnen. Im Jahr 1960 erreichen die Angestellten einen prozentualen Anteil von 34,5 vom Hundert und stehen damit an der Spitze aller Beschäftigten.

Die Quote der Arbeiter hat sich in der Zeit von 1927 bis 1960 nur um 7,3 vom Hundert vergrößert. Damit ist die Entwicklung bei dieser Gruppe am ruhigsten verlaufen. Im Jahr 1954 und 1955 wurde sogar ein absoluter Tiefstand seit 1927 erreicht. Der Anteil betrug 1955 nur noch 18,5 vom Hundert und lag damit auch weit unter den Zahlen vor dem Zweiten Weltkrieg. Erst seit 1956 hat sich die Rate der Arbeiter ständig vergrößert.

3. Die Länderverwaltungen

Entwicklung und Zusammensetzung der Länderverwaltungen (1) in Deutschland (2) von 1927 bis 1960

Jahr	Personal insgesamt (= 100%)	Beamte	in v.H.	Angestellte	in v.H.	Arbeiter	in v.H.
1927	399.358 (3)	333.382	83,4	33.440	8,4	32.536	8,2
1928	416.302	333.834	80,2	47.904	11,5	34.564	8,3
1929	418.523	332.945	79,5	49.219	11,8	36.359	8,7
1930	419.940	332.212	79,1	49.720	11,8	38.008	9,1
1933	425.650	333.173	78,2	49.025	11,6	43.452	10,2
1950	585.186	294.357	50,3	221.538	38,0	69.291	11,7
1952	631.217	326.735	51,9	231.437	36,5	73.045	11,6
1953	663.894	374.588	56,4	210.392	31,7	78.914	11,9
1954	687.520	408.824	59,4	196.518	28,6	82.178	12,0
1955	702.533	418.958	59,6	198.878	28,3	84.697	12,1
1960	774.152 (4)	471.425	61,1	221.195	28,6	81.532	10,3

-
- (1) Ab 1950 einschl. Berlin-West, das in den Jahren 1927 bis 1933 bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nachgewiesen wurde.
- (2) von 1927 bis 1933 = Reichsgebiet,
von 1950 bis 1960 = Bundesgebiet.
- (3) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Stuttgart 1958, S.79.
- (4) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

Die Entwicklung in der Zusammensetzung der Länderverwaltungen zeigt die gleiche Tendenz wie in der Reichs- und Bundesverwaltung: Eine Verringerung des Anteils der Beamten, der hier insgesamt höher ist als in der Reichs- und Bundesverwaltung, zugunsten der Angestellten und Arbeiter.

Im Jahr 1927 betrug der Anteil der Beamten noch 83,4 vom Hundert. Bis zum Jahr 1933 sank diese Quote bis auf 78,2 vom Hundert.

Seit 1950 stellen wir aber wieder eine ständige Vergrößerung des Beamtenanteils fest. Waren 1950 noch 50,3 vom Hundert aller bei den Landesverwaltungen Beschäftigten Beamte, so stieg diese Rate bis auf 61,1 vom Hundert im Jahr 1960.

Die erhebliche Vergrößerung der Beamtenquote dürfte vor allem auch darauf zurückzuführen sein, daß am 11. Mai 1951 das "Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen" (1) in Kraft trat und dessen Bestimmungen in der Folgezeit durchgeführt wurden.

Im Vergleich zur Entwicklung in der Bundesverwaltung, bei der wir eine ständige Verringerung registrierten, werden in den Länderverwaltungen wieder in verstärktem Maße Beamte eingestellt.

Die Quote der Angestellten stieg von 8,4 vom Hundert im Jahr 1927 auf 28,6 vom Hundert im Jahr 1960. Damit haben wir fast die gleiche Wachstumsquote wie bei der Bundesverwaltung. Nach 1950 hat sich der Anteil der Angestellten ständig verringert und ist erst im Jahr 1960 wieder geringfügig um 0,3 vom Hundert gestiegen.

Der Anteil der Arbeiter wuchs kontinuierlich von 8,2 vom Hundert im Jahr 1927 bis auf 12,1 vom Hundert im Jahr 1959. Erst 1960 fiel er wieder und betrug 1960 nur noch 10,3 vom Hundert. Das entspricht fast genau der Quote des Jahres 1933.

(1) vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 131.

4. Die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Entwicklung und Zusammensetzung der Verwaltung der Gemeinden (1) und Gemeindeverbände (2) in Deutschland (3) von 1927 bis 1960

Jahr	Personal insgesamt (= 100 %)	Beamte	in v.H.	Angestellte	in v.H.	Arbeiter	in v.H.
1927	525.286 (4)	312.735	59,6	82.795	15,8	129.756	24,6
1928	527.441	296.239	56,2	86.846	16,5	144.356	27,3
1929	538.491	302.824	56,3	86.869	16,1	148.798	27,6
1930	489.926	251.894	51,4	89.197	18,2	148.835	30,4
1933	473.177	230.338	48,7	91.495	19,3	151.344	32,0
1950	415.127	97.306	23,4	178.005	42,9	139.816	33,7
1952	419.906	104.104	24,8	174.620	41,3	141.182	33,9
1953	453.320	112.146	24,8	187.360	41,3	153.814	33,9
1954	463.329	114.445	24,7	193.031	41,7	155.853	33,6
1955	473.272	117.628	24,9	197.586	41,8	158.058	33,3
1960	515.665 (5)	111.556	21,6	227.768	44,1	176.341	34,3

-
- (1) Berlin-West ist von 1927 bis 1933 bei den Gemeinden nachgewiesen; ab 1950 bei den Ländern.
 - (2) 1927: Gemeinden mit 2.000 und mehr Einwohnern.
1928 bis 1933: Gemeinden mit 5.000 und mehr Einwohnern.
1950 bis 1960: Gemeinden mit 1.000 und mehr Einwohnern.
 - (3) Von 1927 bis 1933 = Reichsgebiet.
Von 1950 bis 1960 = Bundesgebiet.
 - (4) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Stuttgart 1958, S.79.
 - (5) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

Die prozentuale Zusammensetzung der Verwaltungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden weist eine ähnliche Tendenz auf, wie sie schon bei der Reichs- beziehungsweise Bundesverwaltung und den Verwaltungen der Länder nachgewiesen wurde. Die Quote der Beamten hat sich zugunsten der Angestellten und Arbeiter wesentlich seit 1927 verringert.

Stellten 1927 die Beamten noch mit 59,6 vom Hundert einen überwiegenden Anteil am Gesamtpersonal dieses Verwaltungszweiges, so fiel diese Zahl bereits bis zum Jahr 1933 auf 48,7 vom Hundert. Nach 1950 blieb die Quote im wesentlichen konstant. In der Zeit von 1950 bis 1959 ist sogar ein leichter Anstieg von 1,5 vom Hundert festzustellen. Erst von 1959 bis 1960 ergibt sich wieder ein Rückgang von 3,3 vom Hundert.

Der Anteil der Angestellten an der Gesamtzahl hat sich seit 1927 bis 1933 ständig vergrößert. Nur im Jahr 1928 zu 1929 registrieren wir einen geringen Rückgang von 0,4 vom Hundert. In der Zeit von 1950 bis 1960 bleibt die Quote fast gleich. Erst von 1959 zu 1960 ist das Wachstum mit 2,3 vom Hundert wieder etwas stärker. Gegenüber der Zeit von 1927 bis 1933 stieg der Anteil der Angestellten bis 1960 um mehr als das Doppelte.

Die geringste Änderung der Quote seit 1927 weisen die Arbeiter auf. Ihre Rate wuchs von 24,6 vom Hundert im Jahr 1927 auf 34,3 vom Hundert im Jahr 1960. Seit dem Jahr 1950 hat sich die Zahl der in den Gemeindeverwaltungen beschäftigten Arbeiter zwar absolut ständig vergrößert, relativ gesehen stellen wir jedoch auch geringe Abnahmen fest.

5. Die öffentlich Bediensteten in den Hansestädten

Entwicklung und Zusammensetzung der Verwaltung der
Hansestädte in Deutschland von 1927 bis 1960

Jahr	Personal insge- samt (= 100%)	Beamte	in v.H.	Angestellte	in v.H.	Arbeiter	in v.H.
1927	60.884 (1)	28.088	46,0	12.837	21,0	19.959	33,0
1928	59.823	27.384	45,8	13.842	23,2	18.597	31,0
1929	59.825	27.252	45,5	13.032	21,7	19.541	32,8
1930	59.738	26.809	44,9	13.244	22,2	19.685	32,9
1933	55.943	25.538	45,6	13.264	23,7	17.141	30,7
1950	76.644	27.466	35,9	32.009	41,8	17.169	22,3
1952	82.579	29.904	36,2	34.780	42,1	17.895	21,7
1953	85.314	31.968	37,5	35.584	41,7	17.762	20,8
1954	87.371	33.372	38,2	36.247	41,5	17.752	20,3
1955	88.449	34.439	39,0	36.290	41,0	17.720	20,0
1960	93.643 (2)	38.366	40,9	38.321	40,9	16.956	18,2

(1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland,
Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Stuttgart 1958, S.79.

(2) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

Die Strukturwandlung der Verwaltung der Hansestädte zeigt ein anderes Bild als die bisher untersuchten Verwaltungen. Die Beamten bildeten 1927 mit 46,0 vom Hundert noch den größten Personalanteil, gefolgt von den Arbeitern mit 33,0 und den Angestellten mit 21,0 vom Hundert. Bis zum Jahr 1960 tritt auch hier ein Wandel ein. Mit je 40,9 vom Hundert stellen die Beamten und die Angestellten denselben prozentualen Anteil. Im gleichen Zeitraum fiel die Quote der Arbeiter erheblich bis auf 18,2 vom Hundert. Beamte und Arbeiter weisen einen relativen Rückgang auf, der ganz von dem Wachstum der Angestelltenrate kompensiert wird.

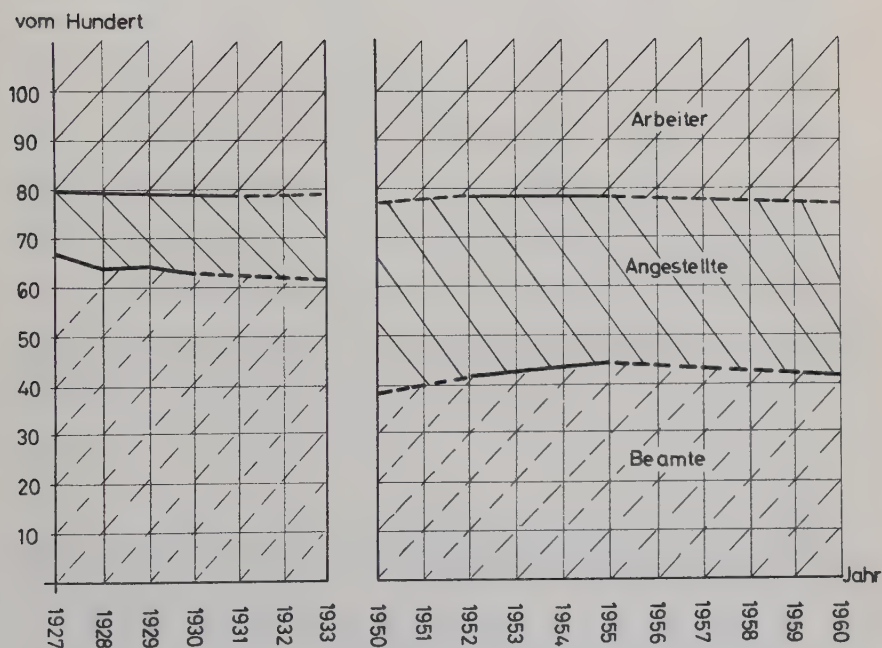
Seit 1927 ist die Quote der Beamten von 46,0 vom Hundert auf 40,9 vom Hundert im Jahr 1960 gefallen. Damit ist der Rückgang in den Verwaltungen der Hansestädte wesentlich geringer als der bisher bei den anderen Verwaltungen festgestellt. Seit 1950 mit 35,9 vom Hundert hat sich die Quote sogar wieder um 5,0 vom Hundert vergrößert und beträgt 1960 bereits 40,9 vom Hundert.

Die Entwicklung bei den Angestellten verläuft auch bei den Verwaltungen der Hansestädte ansteigend. Gegenüber der Zeit von 1927 bis 1933 stellen wir zwischen 1950 und 1960 fast eine Verdoppelung des Anteils am Gesamtpersonal fest. Von 1952 bis 1960 allerdings verringerte sich diese Quote wieder geringfügig.

Der prozentuale Anteil der Arbeiter am Gesamtpersonal war im Jahr 1927 am größten. Er betrug damals 33,0 vom Hundert und fiel schon bis zum Jahr 1933 auf 30,7 vom Hundert. Diese fallende Tendenz setzte sich auch nach 1950 fort und erreichte im Jahr 1960 mit 18,2 vom Hundert den Tiefstand.

Die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und Anwendungsmöglichkeiten des technischen Fortschritts, die genutzt werden konnten, könnten sich in diesen Zahlen widerspiegeln.

Schaubild 4 : Die Entwicklung und Zusammensetzung der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen in Deutschland in der Zeit von 1927 bis 1960 (gegliedert nach Beamten, Angestellten und Arbeitern)



6. Die Verwaltung aller Gebietskörperschaften

Die Entwicklung und Zusammensetzung der Hoheits- und Kammereiverwaltungen (1) in Deutschland (2) in der Zeit von 1927 bis 1960 (gegliedert nach Beamten, Angestellten und Arbeitern)

Jahr	Beamte	in v.H.	Angestellte	in v.H.	Arbeiter	in v.H.	insgesamt (= 100 %)
1927	769.159	66,8	155.627	13,5	227.554	19,7	1.152.340 (3)
1928	753.906	63,9	173.736	14,8	247.710	21,3	1.175.352
1929	759.065	64,3	175.977	14,9	245.585	20,8	1.180.627
1930	706.500	62,4	178.561	15,8	246.907	21,8	1.131.968
1933	682.390	61,2	180.940	16,2	251.715	22,6	1.115.045
1950	451.133	39,7	445.119	39,2	240.590	21,1	1.136.842
1952	508.521	41,7	461.213	37,8	249.449	20,5	1.219.183
1953	570.626	43,9	457.437	35,2	269.359	20,9	1.297.422
1954	615.382	45,9	451.344	33,6	275.277	20,5	1.342.003
1955	633.248	46,1	459.011	33,4	280.527	20,5	1.372.786
1960	681.362	43,2	553.743	35,1	340.576	21,7	1.575.681 (4)

In den Jahren 1956 bis 1959 fanden keine Personalerhebungen statt. Vorliegende Teilergebnisse sind für eine Auswertung nicht geeignet.

-
- (1) Das Personal der Kriegsopferversorgungsverwaltung ist von 1927 - 1933 beim Reich nachgewiesen. Ab 1950 ist es in den Zahlen der Länder und Hansestädte enthalten.
 - (2) Gebietsstand: 1927 bis 1933: Reichsgebiet.
1950 bis 1955: Bundesgebiet einschl. Berlin-West.
1960: Bundesgebiet einschl. Saarland und Berlin-West.
 - (3) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Bevölkerung und Wirtschaft, Langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1958, S. 79.
 - (4) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S. 298.

Die vorstehende Tabelle und die graphische Darstellung geben noch einmal einen zusammenfassenden Überblick über die Entwicklung und Zusammensetzung der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen.

Der Anteil der Beamten an der Zahl aller öffentlich Bediensteten betrug im Jahr 1927 noch 66,8 vom Hundert. Bis zum Jahr 1933 verringerte sich diese Quote auf 61,2 vom Hundert und deutet bereits die sich anbahnende Entwicklung an, mehr Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst zu beschäftigen.

Nach 1950 stieg zunächst die Zahl der Beamten sowohl absolut als auch relativ wieder an und erreichte im Jahr 1955 die höchste Quote mit 46,1 vom Hundert, um aber bis zum Jahr 1960 wieder bis auf 43,2 vom Hundert zu fallen.

Der Bestand der Angestellten zeigt eine Entwicklung, die besonders nach 1950 eine starke Veränderung gegenüber der Vorkriegszeit aufweist und der Tendenz bei den Beamten gegenläufig ist. Hatte sich bei ihnen der prozentuale Anteil in den Jahren nach 1950 gegenüber den Jahren 1927 bis 1933 stark verringert, so hat sich die Quote der Angestellten mehr als verdoppelt. Als Ursache dafür wird man wohl in erster Linie den veränderten staatlichen Aufbau und die Wandlungen der staatlichen Aufgaben anführen können; Wandlungen, die nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Art sind.

Die Quote der Arbeiter hat sich gegenüber den anderen beiden Personengruppen seit 1927 am wenigsten geändert. Waren 1927 19,7 vom Hundert aller in den Hoheits- und Kämmereiverwaltungen Beschäftigten Arbeiter, so stieg diese Rate bis zum Jahr 1960 nur geringfügig um 2,0 vom Hundert bis auf 21,7 vom Hundert an. Selbst diese Zahl ist aber noch kleiner als der Anteil in den Jahren 1930 und 1933, in denen er 21,8 beziehungsweise 22,6 vom Hundert ausmachte.

Abschließend stellen wir zu dem Problem eines Strukturwandels in der öffentlichen Verwaltung fest, daß die Bedeutung des Beamten sich seit 1927 wohl am stärksten gewandelt hat. Unsere heutige Wirtschafts- und Sozialordnung gibt auch einem Angestellten die Sicherheit, die der eines Beamten nicht viel nachsteht. Hinzu kommt, daß die Position des Beamten, die früher bedeutsamer und soziologisch relevanter war, in unserem heutigen "Versorgungsstaat" wesentlich schlechter bewertet wird.

Exkurs: Die Änderungen des Personalbestandes von 1950 bis 1960 bei
Bundespost und Bundesbahn

a) Bundespost

Die Entwicklung und Struktur des Personalstandes der
Bundespost

Jahr	Personal insgesamt	1950 = 100	Beamte in v.H.	Angestellte in v.H.	Arbeiter in v.H.
1950	279.508 (2)	100,0	47,7	23,0	29,3
1952	307.434	110,0	49,7	19,4	30,9
1953	321.717	115,1	50,2	18,5	31,3
1954	330.711	118,3	55,1	14,8	30,1
1955	334.197	119,6	56,5	13,6	29,9
1956	337.199	120,6	57,0	12,4	30,5
1957	343.151	122,8	58,4	12,4	29,2
1958	353.507 (1) (3)	126,3	-	-	-
1959	358.185	127,9	58,9	12,0	29,1
1960	364.977 (4)	130,4	61,2	12,1	26,7

Die strukturelle Entwicklung der Bundespost ist nicht mit der anderer Verwaltungen zu vergleichen. Hier bietet sich ein anderes Bild.

Seit 1950 ist die Zahl der bei der Bundespost Beschäftigten um 30,4 vom Hundert gestiegen. Das Wachstum verlief kontinuierlich und war in den Jahren des Wiederaufbaus von 1950 bis 1953 besonders groß.

Entgegen der bei den anderen Verwaltungen beobachteten Tendenz hat sich die Quote der Beamten bei der Bundespost in den Jahren von 1950 bis 1960 nicht verringert, sondern erheblich vergrößert. Sie stieg von 47,7 vom Hundert im Jahr 1950 auf 61,2 vom Hundert im Jahr 1960. Eine ähnli-

- (1) Von diesem Zeitpunkt an einschließlich Landespostdirektion Berlin-West.
- (2) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, Das Personal der Bundesbehörden und -betriebe nach dem Stand vom 2.10.1956 und 1957, Stuttgart 1959, S.18.
- (3) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 12.Jahrgang, N.F., Heft 6, 1960, S.349.
- (4) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1961, S.33.

che Entwicklung ist nur noch bei der Verwaltung der Bundesbahn im gleichen Zeitraum zu verzeichnen.

Die Verringerung des relativen Anteils der Angestellten steht ebenfalls im Gegensatz zu dem bisher bei den anderen Verwaltungen festgestellten Trend. Betrug die Quote im Jahr 1950 noch 23,0 vom Hundert, so fiel sie bis zum Jahr 1960 bis auf 12,1 vom Hundert.

Die relative Zahl der Arbeiter zeigt die geringsten Schwankungen in den Jahren seit 1950. Zu- und Abnahmen wechselten sich bis 1959 ab. Die Quoten der Jahre 1950 mit 29,3 vom Hundert und 1959 mit 29,1 vom Hundert sind sogar fast gleich. Erst im Jahr 1960 ist eine größere prozentuale Verringerung festzustellen. Mit 26,7 vom Hundert im Jahr 1960 ist der tiefste Stand seit 1950 erreicht.

b) Bundesbahn

Die Entwicklung und Struktur des Personalstandes der Bundesbahn

Jahr	Personal insgesamt	1950 = 100	Beamte in v.H.	Angestellte in v.H.	Arbeiter in v.H.
1950	525.429 (2)	100,0	35,9	0,4	63,7
1952	522.969	99,5	40,3	0,5	59,3
1953	510.818	97,2	43,2	0,4	56,4
1954	491.740	93,6	45,2	0,4	54,4
1955	499.330	95,0	45,0	0,4	54,5
1956	509.750	97,0	45,2	0,4	54,4
1957	517.087 (1)	98,4	45,7	0,4	53,9
1958	529.579 (3)	100,8	-	-	-
1959	506.827	96,5	49,2	0,4	50,4
1960	493.449 (4)	93,9	49,7	0,4	50,0

(1) Bundesgebiet ohne Saarland (1957 rund 13.800 Bedienstete).

(2) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, Das Personal der Bundesbehörden und -betriebe nach dem Stand vom 2.10.1956 und 1957, Stuttgart 1959, S.18.

(3) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 12.Jahrgang, N.F., Heft 6, 1960, S.349.

(4) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1961, S.33.

Als einziger Teil der öffentlichen Verwaltung hat die Bundesbahn ihr Personal in der Zeit von 1950 bis 1960 verringern können. Der technische Fortschritt und nicht zuletzt auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt haben hierzu beigetragen. So hat sich die Gesamtzahl der bei der Bundesbahn Beschäftigten seit 1950 bis 1960 um 6,1 vom Hundert verkleinert. Nur im Jahr 1958 wurde der Höchststand des Jahres 1950 noch einmal geringfügig überschritten.

Die strukturelle Entwicklung zeigt ebenfalls ein Bild, das mit dem der Hoheitsverwaltungen nicht vergleichbar ist. Die Aufgabenstellung der Bundesbahn ist eine ganz andere und kann nicht einmal mit der der Bundespost verglichen werden.

Die Quote der Beamten hat sich - ähnlich wie bei der Bundespost - seit 1950 vergrößert, und zwar von 35,9 vom Hundert im Jahr 1950 bis auf 49,7 vom Hundert im Jahr 1960. Damit zeigt allein diese Berufsgruppe bei der Bundesbahn eine steigende Tendenz.

Der Anteil der Angestellten, der bei dieser Verwaltung sowieso sehr gering ist, blieb seit 1950 konstant und betrug in allen Jahren 0,4 vom Hundert. Nur im Jahr 1952 stieg er unwesentlich um 0,1 vom Hundert.

Rationalisierungsmaßnahmen haben sich vor allem bei der Gruppe der Arbeiter niedergeschlagen. Ihre Quote fiel von 63,7 vom Hundert im Jahr 1950 bis auf 50,0 vom Hundert im Jahr 1960. Die heutige Verwaltung der Bundesbahn besteht fast zu gleichen Teilen aus Beamten und Arbeitern.

Zusammenfassend können wir sagen, daß die Strukturveränderungen in den einzelnen Verwaltungen zwar nicht absolut vergleichbar sind - sie müßten immer im Zusammenhang mit der verschiedenen Aufgabenverteilung gesehen werden -, daß sie aber durchaus Schlüsse zulassen, die brauchbar und aufschlußreich sein können.

D. DAS WACHSTUM DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND, GEMESSEN AN ANDEREN ENTWICKLUNGSGRÖSSEN

Allgemeines

Nachdem wir im bisherigen Teil unserer Arbeit die Entwicklung und Strukturwandlung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland erfaßt und beschrieben haben, soll im folgenden versucht werden, die wachsende Staatstätigkeit auf diesem Sektor zu messen. Als Maßgrößen bieten sich einige Wirtschaftsfaktoren an, die direkt oder indirekt die staatliche Tätigkeit beeinflussen. Wir beschränken uns in unserer Untersuchung auf die Größen, die wir schon am Anfang unserer Arbeit erörtert und definiert haben und von denen wir meinen, daß sie für die Beurteilung des Verwaltungswachstums wesentlich sind. Daneben gibt es zwar noch weitere Daten, die in diesem Zusammenhang angeführt werden könnten. Sie sind aber entweder selbst nicht genau meß- und darstellbar oder aber unseren Maßgrößen unterzuordnen. Es wäre hier nur auf psychologische Faktoren und zum Beispiel auf Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung hinzuweisen, die sicherlich auch nicht unerheblichen Einfluß auf das personelle Wachstum der Verwaltung ausüben, aber dennoch entweder im Unwägbaren bleiben oder durch stärkere Bestimmungsgrößen verdrängt werden.

Die Gegenüberstellung der Zahlenreihen soll im folgenden Wachstumstendenzen der staatlichen Verwaltung verdeutlichen helfen. Nur dadurch wird es möglich, zu aussagekräftigen Schlüssen zu kommen. Wie wir bereits mehrfach erwähnten, sind die Zahlen der verschiedenen Jahre nicht immer absolut vergleichbar. Zeitliche, sachliche und räumliche Ungenauigkeiten kleineren Umfangs waren trotz größten Bemühens nicht immer zu umgehen. Diese geringfügigen Fehler können jedoch hingenommen werden, da auch so die Entwicklung sichtbar wird.

Ein Vergleichen der absoluten Zahlen der verschiedenen Entwicklungsreihen wird teilweise dadurch erschwert oder gar unmöglich, daß sich im Untersuchungszeitraum der Gebietsumfang Deutschlands wesentlich verändert hat und deshalb gleichzeitig auch von sehr unterschiedlicher Einwohnerzahl ausgegangen werden muß. Aus diesem Grunde haben wir - wenn erforderlich - den absoluten Größen Pro-Kopf-Daten gegenübergestellt, die diese Ungenauigkeiten eliminieren und so einen Vergleich zulassen. Wir wissen zwar, daß die Bevölkerungszahl insgesamt nicht allein maßgebend für den Umfang der staatlichen Verwaltung ist, sondern daß auch die Siedlungsform und Siedlungsdichte den öffentlichen Sektor beeinflussen können, wie wir es von den Staatsausgaben her kennen, im Rahmen unserer Untersuchung würde aber ein Erforschen dieser Einzelprobleme zu weit führen.

Wir wollen uns im folgenden auf die Größen beschränken, die nach unserer Auffassung für eine Erklärung der Verwaltungsausdehnung am geeignetsten erscheinen.

I. Das Verwaltungswachstum im Spiegel anderer Entwicklungsreihen

1. Zur Wohnbevölkerung

Als eine der besten Maßgrößen bietet sich die Wohnbevölkerung an. Die durch eine Volkszählung oder deren Fortschreibung ermittelten Personen eines bestimmten Gebietsumfangs werden dem in diesem Raum tätigen Verwaltungspersonal gegenübergestellt. Aus einer Veränderung der Pro-Kopf-Quote kann am besten auf das Wachstum des Verwaltungsapparates geschlossen werden.

In der folgenden Übersicht wird versucht, die Ausdehnung der Staatsverwaltung in Deutschland von 1913 bis 1960 darzustellen und zu messen.

a) Die Beamten und Angestellten der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen
pro Kopf von 1913 bis 1960

Die Beamten und Angestellten der Hoheits- und Kämmerei-
verwaltungen in Deutschland (1) von 1913 bis 1960 im Ver-
hältnis zur Einwohnerzahl

Jahr	Bevölkerung in 1.000	Beamte und Angestellte	Personal auf 1.000 Einw.	Zuwachsrate (in v.H.)	
				insgesamt	jährlich
1913	60.687 (2)	644.000 (5)	10,6	-	-
1928	64.393	927.642 (6)	14,4	35,8	2,4
1930	65.084	885.061	13,6	- 5,7	- 2,8
1933	66.030	863.330	13,1	- 3,7	- 1,2
1950	47.060 (3)	896.252	19,0	45,4	2,7
1955	49.203	1.092.259	22,2	16,8	3,4
1960	53.406 (4)	1.235.105 (7)	23,1	4,1	0,8
von 1913 bis 1960	- 12,0	91,7		118,0	2,5

-
- (1) 1913 bis 1933 Gebietsstand vom 13.12.1937.
1950 bis 1955 Gebietsstand der Bundesrepublik ohne Saarland und Berlin-W
1960 einschließlich Saarland.
- (2) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band
199, Stuttgart 1958, S.12.
- (3) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik
Deutschland 1960, S.12.
- (4) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1961, S.74.
- (5) Statistisches Reichsamt, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Rei-
ches, Nr.18, Berlin 1931, S.17.
- (6) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band
199, Stuttgart 1958, S.79.
- (7) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

Aus der Tabelle geht hervor, daß sich seit 1913 das Personal der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen je Einwohner um 118,0 vom Hundert vergrößert hat. Jährlich bedeutet das eine Zunahme von durchschnittlich 2,5 vom Hundert. Dabei ist besonders interessant, daß die größte Zuwachsrate in die Zeit von 1933 bis 1950 fällt. Wir haben also heute in der Bundesrepublik wesentlich mehr Verwaltungspersonal als in den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts.

Die jährlichen Zuwachsraten sind in den Jahren 1930 und 1933 negativ. Hieran sind deutlich die Einflüsse der Wirtschaftskrise auf die Staatsverwaltung zu erkennen. In der Zeit von 1955 bis 1960 fiel das durchschnittliche jährliche Wachstum von 3,4 vom Hundert zwischen 1950 und 1955 auf 0,8 vom Hundert; dies zeigt an, daß im wesentlichen der Aufbau der Verwaltung bis Mitte der fünfziger Jahre beendet zu sein scheint. Gleichzeitig können wir daraus schließen, daß auch der Staat durch die angespannte Arbeitsmarktlage nicht immer in der Lage war, seinen Personalbedarf ganz zu befriedigen, wie an der Gegenüberstellung von Soll- und Istzahlen eines Verwaltungszweiges auch schon verdeutlicht wurde.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind die Arbeiter, deren Zahl für das Jahr 1913 nicht vorlag, nicht berücksichtigt worden. An anderer Stelle haben wir aber bereits dargestellt, daß der Anteil der Arbeiter an dem Personal der öffentlichen Verwaltung die größte Konstanz aufweist und damit das vorliegende Ergebnis kaum beeinflußt.

In der langfristigen Betrachtung der Entwicklung war es nur möglich, die Beamten und Angestellten der Gebietskörperschaften für die Untersuchung heranzuziehen. Zur gesamten öffentlichen Verwaltung zählten aber noch das Personal von Bundesbahn, Bundespost und Anstalten des öffentlichen Rechts, die einen nicht unerheblichen Anteil des Staatsapparates ausmachen. In der folgenden Übersicht soll deshalb das Personal aller Verwaltungsbereiche in der Zeit von 1950 bis 1960 untersucht und der Wohnbevölkerung gegenübergestellt werden.

b) Der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung von 1950 bis 1960 im Vergleich zur Wohnbevölkerung

Der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (1) in der Zeit von 1950 bis 1960 im Vergleich zur Wohnbevölkerung

Jahr	Verwaltungs- personal ins- gesamt (2)	Wachstum in v.H.	Bevölkerung in 1.000 (3)	Wachstum in v.H.	Personal auf 1000 Einwohner	Wachst. in v.H.
1950	1.971.117	-	47.850	-	41,2	-
1952	2.085.944	6,0	48.689	1,8	42,8	3,9
1953	2.167.786	3,9	49.142	0,9	44,1	3,0
1954	2.202.164	1,6	49.687	1,1	44,3	0,5
1955	2.242.970	1,9	50.187	1,0	44,7	0,9
1960	2.474.160	10,3	53.383	6,4	46,3	3,6
Wachstum von (in v.H.)		1950-1955		1955-1960		1950-1960
Verwaltungspersonal insges.		13,7		10,3		25,5
Bevölkerung		4,9		6,4		11,6
Personal je Einwohner		8,5		3,6		12,4

Im Jahr 1950 kamen in der Bundesrepublik auf 1.000 Einwohner 41,2 öffentlich Bedienstete. Diese Quote stieg bis zum Jahr 1960 auf 46,3, das sind 12,4 vom Hundert. Die Ausdehnung blieb dabei nur unwesentlich über dem Anstieg der Wohnbevölkerung im gleichen Zeitraum. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß ein größerer Teilbereich der Verwaltung, nämlich die Bundesbahn, durch Rationalisierungsmaßnahmen ihren Personalbestand wesentlich verringern konnte.

Von 1950 bis 1955 betrug das Wachstum der Quote noch 8,5 vom Hundert. Dieser Wert verringerte sich in den folgenden fünf Jahren, in der Zeit von

(1) Gebiet der Bundesrepublik Deutschland; 1960 einschließlich Saarland.

(2) vgl. Tabelle Seite 44.

(3) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S. 36.

1955 bis 1960, auf 3,6 vom Hundert. Als Ursachen hierfür können dieselben Gründe wie bei der vorhergehenden Tabelle angeführt werden. Hinzu tritt nur, daß Verwaltungsbereiche mit erfaßt wurden, die von dem technischen Fortschritt in weit stärkerem Umfange Gebrauch machen konnten.

Es zeigt sich also, daß vor allem die Hoheits- und Kämmererverwaltungen für die Personalvermehrung verantwortlich zeichnen. Sie haben auch kaum größere Möglichkeiten, ihren Aufgabenanfall im wesentlichen durch den Einsatz technischer Hilfsmittel zu bewältigen. Außerdem kann man bedingt folgern, daß wirtschaftliches Denken gerade in diesem Verwaltungsbereich weniger ausgeprägt ist oder aber nicht zur Geltung kommen kann.

Im folgenden Exkurs wollen wir die Entwicklung in Großbritannien kurz darstellen, um einen weiteren Maßstab für unsere Frage zu gewinnen.

Exkurs:

Das Verwaltungspersonal in Großbritannien im Vergleich zur Wohnbevölkerung in der Zeit von 1891 bis 1950 (1)

Jahr	Bedienstete (2)	Bevölkerung in 1.000	Bedienstete auf 1.000 Einwohner	jährliche Zuwachsrate
1891	266.000	33.400	8,0	-
1901	500.000	37.800	13,4	6,8
1911	885.000	41.000	21,6	6,1
1921	1.379.000	43.000	32,1	4,9
1931	1.511.000	44.800	33,7	0,5
1938	1.677.000	46.200	36,3	1,1
1950	2.512.000	49.300	51,0	3,4

(1) Abramovitz, Moses und Eliasberg, Vera, The Growth of Public Employment in Great Britain, Princeton, 1957, S.25, 101 und 107.

(2) ohne Streitkräfte und Bahn.

Ein direkter zeitlicher Vergleich mit den Größen in Deutschland ist nur für das Jahr 1950 möglich. In Großbritannien kamen zu dieser Zeit 51,0 Bedienstete auf 1.000 Einwohner. Für Deutschland betrug die Quote im gleichen Jahr nur 41,2. Doch lassen sich aus vielerlei Gründen die Zahlen nicht unbedingt vergleichen. Unterschiede in der statistischen Abgrenzung und Erfassung, vor allem aber in der Aufgabenverteilung von Land zu Land, schwächen die Aussagekraft erheblich. Aus den Pro-Kopf-Quoten können wir jedoch entnehmen, daß Großbritannien schon früher relativ mehr staatliches Verwaltungspersonal aufzuweisen hatte als Deutschland.

Hierbei sind aber vor allem die Sozialisierungsmaßnahmen Englands zu berücksichtigen, die unter anderem auch wirtschaftliche Bereiche, wie Montanindustrie und Gesundheitswesen, unter staatliche Verwaltung brachten. Deshalb kann ein zwischenstaatlicher Vergleich in diesem Zusammenhang auch nur von informatorischem Interesse sein.

2. Zur Erwerbsbevölkerung

Als weitere Maßgröße bietet sich die Erwerbsbevölkerung an. Hierunter ist der Teil der Bevölkerung zu zählen, der im erwerbsfähigen Alter steht. Dabei spielt es keine Rolle, ob tatsächlich ein Beruf ausgeübt wird. Da das Personal der öffentlichen Verwaltung fast ausschließlich diesem Teil der Bevölkerung angehört, ist ein Vergleich des Verwaltungspersonals mit den Zahlen dieser Teilmasse von besonderer Bedeutung.

Wir haben den Anteil der öffentlich Bediensteten an der Erwerbsbevölkerung zwischen 1925/1927 und 1960 errechnet und in der folgenden Tabelle dargestellt.

a) Der Anteil des Personals der öffentlichen Verwaltung an der Erwerbsbevölkerung in Deutschland von 1925 bis 1960

Der Anteil des Personals der öffentlichen Verwaltung an der Erwerbsbevölkerung in Deutschland^{X)} von 1925 bis 1960

Jahr	Erwerbsbevölkerung in 1.000		Verwaltungspersonal (1)	Verwaltungspersonal in v.H. der Erwerbsbevölker.
1925	32.329 (2)	1927:	1.152.340 (4)	3,6
1933	32.622		1.115.045	3,4
1950	21.950 (3)		1.136.842	5,2
1952	22.685		1.219.183	5,4
1953	23.075		1.297.422	5,6
1954	23.620		1.342.003	5,7
1955	24.165		1.372.786	5,7
1960	25.535		1.575.681 (5)	6,1

Wir sehen, daß sich der Anteil des Verwaltungspersonals an der Erwerbsbevölkerung während des Untersuchungszeitraums ständig vergrößert hat. Im Jahr 1927 machte die Zahl der Bediensteten der Hoheits- und Kammereiverwaltungen 3,6 vom Hundert der Erwerbsbevölkerung des Jahres 1925 aus. Diese unterschiedliche Zeitangabe ist erforderlich, da für das Jahr 1927 die

^{X)} Gebietsstand: 1925 und 1933 = Deutsches Reichsgebiet
1950 bis 1960 = Bundesgebiet und Westberlin.

- (1) Außer Personal von Bahn, Post und Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie der Wirtschaftsunternehmen des Bundes. Diese Einschränkung ist erforderlich, um die Zahlen der Jahre 1950 bis 1960 mit denen der Jahre 1925 und 1933 vergleichbar zu machen.
- (2) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 58. Jahrgang, 1939/40, Berlin 1940, S. 29.
- (3) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1961, S. 74.
- (4) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958, S. 79.
- (5) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S. 298.

Erwerbsbevölkerung nicht genau erfaßt werden konnte. Die Quote von 3,6 vom Hundert ist deshalb nicht ganz exakt, dürfte aber den wirklichen Verhältnissen sehr nahe kommen. Bis zum Jahr 1933 sinkt die Rate auf 3,4 vom Hundert. Hier spiegeln sich die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den staatlichen Beschäftigungsbereich wider.

Nach dem Zweiten Weltkrieg ist der Anteil des Verwaltungspersonals an der Erwerbsbevölkerung schon im Jahr 1950 wesentlich größer als in der Vorkriegszeit. Er beträgt 1950 bereits 5,2 vom Hundert und steigt bis zum Jahr 1960 auf 6,1 vom Hundert. Es wird deutlich, daß der Staat einen immer größeren Teil des Faktors Arbeit für sich beansprucht.

Allerdings muß hier berücksichtigt werden, daß der Altersaufbau einer Wohnbevölkerung eine nicht unerhebliche Rolle spielen kann. Durch den Krieg und seine Folgen wurde in erster Linie der Teil der Bevölkerung, der statistisch zur Erwerbsbevölkerung zu zählen ist, dezimiert. Dadurch sind in unserer Bevölkerungspyramide Einbuchtungen entstanden, die diese Geschehnisse verdeutlichen. Unter solchen Bedingungen erscheint der Anstieg der Quote seit 1933 weniger steil.

Anhand anderer Übersichten haben wir gezeigt, daß sich die öffentliche Verwaltung sowohl absolut als auch relativ vergrößert hat. Die Frage, ob wir heute einen umfangreicheren Staatsapparat als vor dem Kriege haben, ist auf Grund unserer Untersuchungsergebnisse eindeutig zu bejahen.

In der folgenden Übersicht wird das Verhältnis von Verwaltungspersonal und Erwerbsbevölkerung in der Bundesrepublik seit 1950 noch einmal genauer untersucht.

Die Zahl der Beschäftigten aller öffentlichen Verwaltungen (1) im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung in der Zeit von 1950 bis 1960

Jahr	Beschäftigte (2) insgesamt	Erwerbsbevölkerung (3) (in 1.000)	Beschäftigte in v.H. der Erwerbs- bevölkerung
1950	1.971.117	21.950	9,0
1952	2.085.944	22.685	9,2
1953	2.167.786	23.075	9,4
1954	2.202.164	23.620	9,3
1955	2.242.970	24.165	9,3
1960	2.474.160	25.535	9,7

Die Zahl der Beschäftigten aller öffentlichen Verwaltungen in Deutschland stieg von 1950 bis 1960 um 25,5 vom Hundert. Im gleichen Zeitraum wuchs die Erwerbsbevölkerung jedoch nur um 16,3 vom Hundert.

Der Anteil des Staates am Faktor Arbeit machte 1950 noch 9,0 vom Hundert aus. Er vergrößerte sich bis zum Jahr 1960 auf 9,7 vom Hundert. In dieser Quote sind die Militärpersonen nicht enthalten, da ihre Zahl stark schwankt und aus Sicherheitsgründen genauere Angaben nicht vorliegen. Kämen diese in öffentlichen Diensten stehenden Personen noch hinzu, so wäre der staatliche Anteil an der Erwerbsbevölkerung noch erheblich größer.

Das Wachstum des staatlichen Sektors von 9,0 vom Hundert im Jahr 1950 auf 9,7 vom Hundert im Jahr 1960 - das sind 7,8 vom Hundert in zehn Jahren - wäre noch stärker, hätte nicht ein wesentlicher Teil der öffentlichen Verwaltung, die Bundesbahn, ihren Personalbestand im Untersuchungszeitraum erheblich verringert.

-
- (1) Hierzu zählen: Bund, Länder, Hansestädte, Gemeinden und -verbände. Bundesbahn, Bundespost und Anstalten des öffentlichen Rechts.
 - (2) vgl. S.44 dieser Arbeit.
 - (3) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1961, S.74.

b) Die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in Deutschland
von 1950 bis 1960

Die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in Deutschland (1)
von 1950 bis 1960

Jahr	Abhängige in 1.000	Erwerbstätige insgesamt (2) in 1.000	Arbeitslose in 1.000	Erwerbsbe- völkerung in 1.000	Wohnbe- völkerung in 1.000
1950(3)	13.965	20.365	1.585	21.950	47.850
1951	14.580	20.895	1.435	22.330	48.365
1952	15.055	21.300	1.385	22.685	48.689
1953	15.645	21.800	1.265	23.075	49.142
1954	16.280	22.395	1.225	23.620	49.688
1955	17.160	23.230	935	24.165	50.186
1956	17.805	23.830	765	24.595	50.791
1957	18.345	24.360	665	25.025	51.464
1958	18.570	24.585	685	25.270	52.141
1959	18.930	24.865	480	25.345	52.778
1960	19.450	25.295	240	25.535	53.405

Die jährlichen Wachstumsraten (in vom Hundert)

1950	-	-	-	-	-
1951	4,4	2,6	- 9,4	1,7	1,1
1952	3,3	1,9	- 3,6	1,6	0,7
1953	3,9	2,3	- 8,6	1,7	0,9
1954	4,1	2,7	- 3,1	2,4	1,1
1955	5,4	3,7	-24,2	2,3	1,0
1956	3,7	2,6	-18,3	1,8	1,2
1957	3,0	2,2	-13,2	1,8	1,3
1958	1,2	0,9	3,0	1,0	1,3
1959	1,9	1,1	-29,7	0,3	1,2
1960	2,7	1,7	-50,0	0,8	1,2
insges.	39,4	24,2	-84,1	16,3	11,6
Ø	3,9	2,4	- 8,4	1,6	1,2

(1) Bundesgebiet ohne Berlin-West, aber einschließlich Saarland.

(2) Hierzu zählen: Abhängige, mithelfende Familienangeh. u. Selbständige.

(3) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1961, S. 74.

Die Erwerbsbevölkerung ist seit 1950 bis 1960 um 16,3 vom Hundert gewachsen. Gleichzeitig vergrößerte sich die Wohnbevölkerung nur um 11,6 vom Hundert. Das stärkere Wachstum der Erwerbsbevölkerung hat mehrere Gründe. Einmal zeigt die Wohnbevölkerung der Bundesrepublik durch die Kriegseignisse deutlich Überalterungserscheinungen, die sich langsam auszugleichen beginnen, und zum anderen kamen aus den sowjetisch besetzten Gebieten in den letzten zehn Jahren hauptsächlich Personen, die zu der Gruppe der Erwerbsbevölkerung zu zählen sind. Daraus erklären sich in erster Linie die unterschiedlichen Wachstumsquoten.

Noch größer war das Wachstum bei der Gruppe der Erwerbstätigen. Hier stellen wir einen Anstieg von 24,2 vom Hundert fest. Verantwortlich dafür war in erster Linie die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik, die im Zeichen der Vollbeschäftigung die letzten Arbeitsreserven mobilisieren mußte. Das wird besonders dadurch deutlich, daß die abhängig Erwerbstätigen das größte Wachstum aller untersuchten Gruppen aufweisen.

Da das Personal der öffentlichen Verwaltung ausschließlich zu dieser Teilmasse gehört, sollen in der folgenden Übersicht die Entwicklungsreihen der abhängig Erwerbstätigen und der Bundesbediensteten gegenübergestellt werden.

- c) Die Zahl der Bundesbediensteten im Verhältnis zu den abhängig Erwerbstätigen in der Bundesrepublik von 1950 bis 1960

Die Zahl der Bundesbediensteten (1) im Verhältnis zu den abhängig Erwerbstätigen in der Bundesrepublik von 1950 bis 1960

Jahr	<u>1</u> abhängige Erwerbs- tätige in 1.000	Wachstum in v.H.	<u>2</u> Bundesbedienstete insgesamt	Wachstum in v.H.	<u>2</u> in v.H. von 1
1950	13.965 (2)	-	894.160 (3)	-	6,4
1951	-	-	-	-	-
1952	15.055	7,8	952.242	6,5	6,5
1953	15.645	3,9	965.258	1,4	6,2
1954	16.280	4,1	963.944	- 0,14	5,9
1955	17.160	5,4	978.716	1,5	5,7
1956	17.805	3,8	1.013.356 (4)	3,5	5,7
1957	18.345	3,0	1.044.427	3,1	5,7
1958	18.570	1,2	1.075.651	3,0	5,8
1959	18.930	1,9	1.078.638	0,3	5,7
1960	19.450	2,8	1.080.700 (5)	0,2	5,5

Von 1950 bis 1960 ergibt sich folgendes Wachstum:

Abhängige Erwerbstätige	=	39,2 v.H. oder 3,9 v.H. pro Jahr
Bundesbedienstete	=	20,9 v.H. oder 2,1 v.H. pro Jahr

- (1) Erfasst sind die Bediensteten der Bundesverwaltung, Bundesbahn und Bundespost sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts.

- (2) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1961, S.74.

- (3) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, S.79.

Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, S.18, 22 und 23.

- (4) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepubl. Deutschland, Band 186, S.8. Wirtschaft und Statistik, 12. Jahrgang, N.F., Heft 6, 1960, S.349.

- (5) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1961, S.33.
Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

Der Anteil des Verwaltungspersonals an der Erwerbsbevölkerung hat sich, wie wir festgestellt haben, seit 1950 ständig vergrößert. Bezogen auf die abhängig Erwerbstätigen verringerte sich aber die Quote von 1950 bis 1960.

Das Wachstum der Zahl der abhängig Erwerbstätigen von 1950 bis 1960 beträgt 39,2 vom Hundert oder durchschnittlich 3,9 vom Hundert pro Jahr. Es ist demnach erheblich größer als die Ausdehnung aller Bundesverwaltungen, die sich im gleichen Zeitraum nur um 20,9 vom Hundert oder durchschnittlich um 2,1 vom Hundert pro Jahr ausdehnten. Dadurch verringerte sich auch der Anteil der Bundesbediensteten an den abhängig Erwerbstätigen seit 1950. Er betrug 1950 noch 6,4 vom Hundert und fiel bis 1960 auf 5,5 vom Hundert.

Die jährlichen Wachstumsraten der abhängig Erwerbstätigen sind auch in fast allen Jahren größer als die der Bundesbediensteten. Nur in den Jahren 1957 und 1958 ist die Ausdehnung bei den Bundesbehörden größer als das Wachstum der Erwerbstätigen insgesamt.

Als Ergebnis dieser Gegenüberstellung können wir festhalten, daß die Staatsverwaltung ihren Anteil an der Zahl der abhängig Erwerbstätigen nicht halten konnte. Teilweise dürfte das auch darauf zurückzuführen sein, daß in den Jahren der Hochkonjunktur es dem Staat wesentlich schwerer fällt, seinen Arbeitskräftebedarf zu decken. Die Zahl der offenen Planstellen in den Haushaltsplänen gibt dafür deutlich Zeugnis. Andererseits führt die Ausschöpfung der letzten Arbeitsreserven dazu, daß es zu einem außerordentlichen Anstieg der Erwerbstätigenkurve kommt und der Rückgang des Anteils der Bundesbediensteten nicht einer absoluten Abnahme in diesem Sektor entspricht; denn die absolute Zahl der Bundesbediensteten hat sich ebenfalls seit 1950 ständig vergrößert.

Als Ergänzung dieser Untersuchung wollen wir im folgenden Abschnitt die Beschäftigten der Hoheits- und Kammereiverwaltungen mit den Gesamtbeschäftigten von 1950 bis 1960 vergleichen. Hier ist es möglich, die Entwicklung eines längeren Zeitraumes, und zwar von 1929 bis 1960, zu verfolgen.

3. Das Personal der Hoheits- und Kammereiverwaltungen im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung von 1929 bis 1960

Das Personal der Hoheits- und Kammereiverwaltungen in Deutschland (1) im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung in der Zeit von 1929 bis 1960

Jahr	Beschäftigte (2)	Personal der Hoheits- und Kammereiverwaltung	
	in 1.000	insgesamt	in v.H. der Beschäft.
1929	18.400 (3)	1.180.627 (8)	6,4
1930	17.000	1.131.968	6,7
1933	13.432	1.115.045	8,3
1950	15.384 (4)	1.136.842	7,4
1952	16.411	1.219.183	7,4
1953	16.880	1.297.422	7,7
1954	17.508 (5)	1.342.003	7,7
1955	18.302 (6)	1.372.786	7,5
1960	20.377 (7)	1.575.681 (9)	7,7

-
- (1) Gebietsstand: 1929 bis 1933 = Reichsgebiet
1950 bis 1960 = Bundesgebiet
- (2) Ab 1950 Beschäftigte und Arbeitslose. Ein Vergleich mit den Zahlen der Jahre 1929 bis 1933 ist jedoch möglich, da die Arbeitslosenquote in den Jahren 1950 bis 1960 ständig relativ klein war.
- (3) Statistisches Reichsamt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 58. Jahrgang, 1939/40, S. 374.
- (4) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1955, S. 144.
- (5) ebenda, S. 117.
- (6) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1960, S. 146.
- (7) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S. 268.
- (8) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958, S. 79.
- (9) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S. 298.

Unter der Gesamtbeschäftigung verstehen wir alle in der Arbeitsmarktstatistik oder Berufszählung als im Erwerbsprozeß stehend erfaßten Erwerbspersonen. Das Problem der staatlichen Erfassung liegt hier bei der Abgrenzung der Teilbeschäftigten und Arbeitslosen. Da der Anteil der Arbeitslosen in der Zeit von 1950 bis 1960 aber überwiegend klein war, fällt diese Problematik nicht so sehr ins Gewicht. Die Zahlen der Jahre 1929 bis 1960 sind deshalb mit geringer Einschränkung vergleichbar.

Der Anteil des Personals der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen an der Gesamtbeschäftigung war im Jahr 1933 am größten. Allerdings war das nicht darauf zurückzuführen, daß sich die Verwaltungen der Gebietskörperschaften vergrößerten, sondern es war eine Folge des durch die wirtschaftliche Krise bedingten Rückganges der Gesamtbeschäftigung und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Hier wird noch einmal deutlich, daß die Arbeitnehmer des Staates von wirtschaftlichen Krisenlagen weit weniger betroffen werden als die in der freien Wirtschaft Tätigen. Die staatliche Verwaltung verringerte zwar auch in diesen Jahren ihren Personalbestand, jedoch war die Abnahme dort weit geringer als in der übrigen Wirtschaft. Rechtliche und soziale Gründe wären dafür zu nennen. Dem Staat ist es weit weniger möglich, sich wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen; das geht aus der Darstellung in der vorstehenden Übersicht deutlich hervor.

Sehen wir von dem Krisenjahr 1933 ab, so ist der Anteil des Personals der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen an der Gesamtbeschäftigtenzahl seit 1950 zwar größer als in der Vorkriegszeit, er blieb aber in den letzten zehn Jahren von 1950 bis 1960 relativ konstant. Er betrug 1950 7,4 vom Hundert und stieg bis 1960 nur bis auf 7,7 vom Hundert an. Vergleichen wir die Daten der Jahre 1953 und 1960, so stellen wir sogar eine gleichbleibende Rate fest.

Für eine Beurteilung der Entwicklung des Personalstandes der öffentlichen Verwaltung ist es erforderlich, weitere Meßgrößen, die ebenfalls für eine Aussage relevant sind, heranzuziehen. In den folgenden Übersichten soll deshalb die Verwaltungsentwicklung mit dem Wachstum des Volkseinkommens verglichen werden.

4. Volkseinkommen

Eine weitere Meßgröße für das Wachstum der öffentlichen Verwaltung ist das Volkseinkommen, das direkt oder indirekt den staatlichen Verwaltungsapparat beeinflußt.

Bei der Betrachtung dieser Vergleichsreihe ist aber zu berücksichtigen, daß in den wirtschaftlichen Krisenjahren der Zeit von 1929 bis 1932 die Angaben durch starke Geldwertschwankungen teilweise beeinflußt werden und deshalb zu Wachstumsraten führen, die nur bedingt aussagefähig sein können (1).

Ähnliches gilt auch für die Zeit von 1950 bis 1960, in der ein ständiger leichter Geldwertverfall die Quoten mitbestimmte.

Trotz dieser Einschränkungen erscheint es uns doch sinnvoll, das Volkseinkommen und Bruttosozialprodukt für unsere Analyse heranzuziehen.

(1) vgl. Hoffmann und Müller, a.a.O., S.40 f.

a) Das Wachstum von Volkseinkommen und Bevölkerung von 1925 bis 1939

Das Wachstum von Volkseinkommen und Bevölkerung in Deutschland (1) von 1925 bis 1939

Jahr	Bevölkerung in 1.000	Volkseinkommen(2) in Mio. Mark	Volkseinkommen pro Kopf	
			in Mark	jährl. Wachstum in v.H.
1925	62.411 (3)	56.993	913 (gegenüber 1913)	23,5
1926	62.866	59.096	940	3,0
1927	63.252	66.219	1.048	11,5
1928	63.618	71.236	1.120	6,9
1929	63.958	70.880	1.107	- 1,2
1930	64.294	64.589	1.005	- 9,2
1931	64.627 (4)	52.066	806	-19,8
1932	64.909	41.086	633	-21,5
1933	65.218	42.552	652	3,0
1934	65.592	48.953	746	14,4
1935	66.871	55.341	828	11,0
1936	67.349	62.098	922	11,4
1937	67.831	69.887	1.030	10,5
1938	68.558 (5)	78.268	1.142	10,9
1939	69.286	85.479	1.234	8,1
			Wachstum von 1925 bis 1939	Jahresdurchschnitt
Bevölkerung			11 v.H.	0,8 v.H.
Volkseinkommen			50 v.H.	3,6 v.H.
Volkseinkommen pro Kopf			36 v.H.	2,6 v.H.

(1) Gebietsstand: 31.12.1937 (bis 1934 ohne Saarland).

(2) Hoffmann und Müller, a.a.O., S.56.

(3) Statistisches Reichsamt, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.24, Das Deutsche Volkseinkommen vor und nach dem Kriege, Berlin 1932, S.174.

(4) Statistisches Reichsamt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 59.Jahrgang, 1941/42, S.9.

(5) Statistisches Handbuch von Deutschland, München 1949, S.18.

b) Das Volkseinkommen in der Bundesrepublik von 1950 bis 1960

Das Volkseinkommen in der Bundesrepublik (1) von 1950 bis 1960

Jahr	Bevölkerung (2) in 1.000	Volkseinkommen (3) in Mio. DM	Volkseinkommen pro Kopf	
			in DM	jährl. Wachst. in v.H.
1950	47.850	74.510	1.557	-
1951	48.365	90.300	1.866	19,7
1952	48.689	102.820	2.111	13,2
1953	49.142	110.610	2.257	7,0
1954	49.688	119.700	2.408	6,7
1955	50.186	137.520	2.739	13,8
1956	50.791	152.080	2.994	9,3
1957	51.464	165.760	3.219	7,5
1958	52.141	177.500	3.407	5,8
1959	52.778	192.180	3.638	6,4
1960	53.405	214.700	4.021	10,6

	<u>Wachstum von 1950 bis 1960</u>	<u>Jahresdurchschnitt</u>
Bevölkerung	11,6 v.H.	1,2 v.H.
Volkseinkommen	188,1 v.H.	18,8 v.H.
Volkseinkommen pro Kopf	158,0 v.H.	15,8 v.H.

(1) jeweiliger Gebietsstand.

(2) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1961, S.74.

(3) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.550.

c) Das Bruttosozialprodukt insgesamt und pro Kopf von 1925 -1960

Das Bruttosozialprodukt insgesamt und pro Kopf in Deutschland (1) von 1925 bis 1960 (2)

Jahr	Bruttosozialprodukt in Mrd. Mark	Wachstum in v.H.	Bruttosozialprodukt pro Kopf	
			in Mark	Wachstum in v.H.
1925	41,6 (3)	-	1.167	-
1926	43,6	4,8	1.213	3,8
1927	48,7	11,6	1.346	11,1
1928	52,1	6,9	1.431	6,6
1929	52,3	0,4	1.429	- 1,5
1930	48,8	- 7,2	1.325	- 7,4
1931	40,8	-16,3	1.102	- 9,5
1932	33,6	-17,6	903	-18,1
1933	34,5	2,7	923	2,2
1934	38,8	12,3	1.031	12,0
1935	43,2	11,3	1.140	10,9
1936	47,9	19,3	1.255	10,5
1937	53,8	12,3	1.398	11,0
1938	59,2	10,0	1.521	8,8
1950	97,2	64,6	2.072	36,7
1954	156,4	61,0	3.211	54,2
1955	178,3	14,1	3.624	12,9
1956	196,4	9,6	3.944	9,0
1957	213,6	8,8	4.233	7,4
1958	228,5	7,1	4.469	5,2
1959	247,9	8,1	4.791	7,2
1960	275,8	11,2	5.268	9,8
von 1925 bis 1960		563 v.H.		351 v.H.
durchschnittlich pro Jahr		16,1 v.H.		10,0 v.H.

(1) 1925 bis 1938: Reichsgebiet

1950 bis 1960: Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin-West.

(2) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.544.

(3) 1925 bis 1938: auf das Bundesgebiet umgerechnete Ergebnisse von Berechnungen des Statistischen Reichsamtes. Die Definitionen und Abgrenzungen entsprechen nicht ganz den heute üblichen Begriffen.

In den vorhergehenden Tabellen wurde die Entwicklung von Volkseinkommen und Bruttosozialprodukt in Deutschland seit 1925 aufgezeigt.

Das Volkseinkommen insgesamt ist in der Zeit von 1925 bis 1939 um 50,0 vom Hundert angewachsen. Das bedeutet ein durchschnittliches jährliches Anwachsen um 3,6 vom Hundert. Bezogen auf die Einwohnerzahl beträgt der Anstieg jedoch nur 36,0 vom Hundert oder 2,6 vom Hundert durchschnittlich pro Jahr, da die Bevölkerung im gleichen Zeitraum ebenfalls um 11,0 vom Hundert zunahm. Das entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 0,8 vom Hundert. Deutlich spiegeln sich in den Werten der Jahre 1929 bis 1932 die Auswirkungen der wirtschaftlichen Krise wider. Erst im Jahr 1938 erreicht die Pro-Kopf-Quote des Volkseinkommens wieder den Stand des Jahres 1928. Ein Zeichen dafür, daß es trotz intensivster Bemühungen dem Nationalsozialismus nicht gelang, schon früher die Wirtschaftslage zu bessern. Allerdings ist wohl zu berücksichtigen, daß die Zahlen der Jahre 1927 und 1928 schon Spuren von Anfängen einer inflationistischen Tendenz in sich tragen.

Das gleiche Bild vermittelt die Übersicht über die Entwicklung des Bruttosozialprodukts, wie auch kaum anders zu erwarten war. Aus dieser Tabelle können wir entnehmen, daß das Bruttosozialprodukt zu jeweiligen Preisen pro Kopf seit 1925 um nicht weniger als 351 vom Hundert bis 1960 angewachsen ist. Durchschnittlich pro Jahr stieg es also um 10,0 vom Hundert.

Nach 1950 ist das Volkseinkommen ohne Unterbrechung ständig in einem Maße gewachsen, wie wir es in der Zeit von 1925 bis 1939 nur annähernd aus den Jahren nach der Wirtschaftskrise, also nach 1933, kennen. Insgesamt stieg das Volkseinkommen von 1950 bis 1960 um nicht weniger als 188,1 vom Hundert oder durchschnittlich um 18,8 vom Hundert pro Jahr. Die entsprechenden Pro-Kopf-Zahlen betragen 158,0 vom Hundert oder 15,8 vom Hundert pro Jahr. Aber nicht nur das Volkseinkommen, sondern auch die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der Bevölkerung sind in den fünfziger Jahren mit 1,2 vom Hundert größer als in der Zeit von 1925 bis 1939. Das wirtschaftliche Wachstum wurde in den zehn Jahren nach 1950 nicht allein von der Investitionsseite, sondern auch durch einen andauernden Zufluß von Arbeitskräften angeregt und führte, ergänzt durch einen leichten inflationistischen Trend, zu solch großen Einkommenssteigerungen.

Obwohl das Volkseinkommen pro Kopf in allen Jahren nach 1950 zunahm, schwanken die jährlichen Quoten doch erheblich.

In der folgenden Übersicht sollen die Entwicklung des Volkseinkommens pro Kopf und die Zahlenreihe der Beamten pro Kopf gegenübergestellt werden.

d) Die Beamten und das Volkseinkommen pro Kopf von 1913/14 bis 1960

Die Beamten und das Volkseinkommen pro Kopf von 1913/14 bis 1960

Jahr	Beamte pro 1.000 Einw.	Wachstum in v.H.	Volkseinkommen pro Kopf in RM/DM	Wachstum in v.H.
1914	8,3	-	1913: 739	-
1920	13,4	61,4	-	-
1925	14,9	11,2	913	23,5
1926	14,8	- 0,7	940	3,0
1927	14,5	- 2,0	1.048	11,5
1928	14,3	- 1,3	1.120	6,9
1929	14,3	0	1.107	- 1,2
1930	14,3	0	1.005	- 9,5
1931	13,9	- 2,8	806	-19,8
1932	13,7	- 1,4	633	-21,5
1933	13,5	- 1,5	652	3,0
1937	43,7	223,7	1.030	58,2
1950	9,4	-	1.557	-
1952	10,4	12,1	2.111	35,5
1953	11,6	12,0	2.257	7,0
1954	12,4	6,7	2.408	6,7
1955	12,6	1,7	2.739	13,8
1960	12,8	1,7	4.021	47,5

Quellenangaben:

1) Bevölkerungszahlen

1914: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1939/40, S.9.

1920: ebenda, S.9.

In der Zeit nach dem I. Weltkrieg sind im Reichsgebiet nicht mehr enthalten: Elsaß-Lothringen, der an Polen gefallene Teil der Provinz Posen, das Memelgebiet, die Freie Stadt Danzig und die an Polen, Dänemark, die Tschechoslowakei und Belgien gefallen Gebieteile.

1925-1937: ebenda, S.9.

Gebietsstand: Deutsches Reich in den Grenzen vom 1.1.1938.

1950-1960: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.36.

Gebietsstand: Bundesrepublik einschließlich Berlin-West.

2) Beamtenzahlen

1914: Schwarz, Otto, a.a.O., S.51.

1920: ebenda, S.51.

1925-1926: vgl. die Reichshaushaltspläne der entsprechenden Jahre.

1927-1955: Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958, S.79.

1960: Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

3) Volkseinkommen

1914-1937: Hoffmann und Müller, a.a.O., S.56 f.

1950-1960: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.550.

Für einen längeren Zeitraum war es nicht möglich, wie wir an anderer Stelle schon erwähnt haben, den gesamten Personalbestand der Staatsverwaltung zu erfassen. Da uns aber Angaben über die Beamten der öffentlichen Verwaltung seit 1914 vorliegen, wollen wir diese als pars pro toto für unsere Betrachtung heranziehen. Sie können aber nur Ergänzung sein. Wir wissen, daß hierdurch kein sehr genaues Bild über die wirkliche Entwicklung gegeben werden kann. Die Erhebungsmerkmale der staatlichen Personalstatistik werden im Laufe der Jahre seit 1914 sicher mehr oder weniger geändert worden sein, und auch die sachliche und räumliche Abgrenzung dürfte Fehlerquellen enthalten, die nicht zu eliminieren sind. Hingewiesen werden soll in diesem Zusammenhang auch noch auf die strukturellen Veränderungen, die besonders nach 1950 in der deutschen Verwaltung stattgefunden haben, und die wir an anderer Stelle schon genauer beleuchteten. Ergänzend sei nur noch einmal erwähnt, daß in den fünfziger Jahren der Anteil der Beamten an dem gesamten Personalbestand der Staatsverwaltung zurückging, und zwar zugunsten der beiden anderen Beschäftigtengruppen.

Nur so ist es zu erklären, daß die Pro-Kopf-Quote in den Jahren von 1950 bis 1960 nie die der Zeit von 1920 bis 1937 erreichte, obwohl doch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor gerade in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg erheblich zugenommen hat.

Aus der vorhergehenden Übersicht geht hervor, daß die Beamtenquote in der Zeit von 1920 bis 1933 relativ konstant geblieben ist. Nur der Wert für das Jahr 1937 fällt ganz aus diesem Bild heraus. Für dieses starke Anwachsen bis

auf 43,7 Beamte auf 1.000 Einwohner dürften ausschließlich politische Motive verantwortlich sein. Da das damalige Herrschaftssystem weite Teile der Wirtschaft verstaatlichte, haben wohl die wirtschaftlich tätigen Staatsbeamten in erster Linie für diesen sprunghaften Anstieg der Quote gesorgt. Falsch wäre sicherlich der Schluß, daß allein das große gleichzeitige Anwachsen des Volkseinkommens hierfür ausschlaggebend gewesen sein könnte.

Für die Zeit nach 1950 stellen wir fest, daß die Zahl der Beamten pro Kopf nur in den Jahren bis 1953 stärker anstieg. Von diesem Zeitpunkt an wuchs dieser Wert nur mehr geringfügig. Er blieb seit 1954 fast konstant.

Die beiden Entwicklungsreihen der Beamtenzahl und des Volkseinkommens pro Kopf der Bevölkerung lassen den Schluß zu, daß die Zahl der Beamten kaum von der Höhe des Volkseinkommens abhängig ist. Das zeigt sich besonders deutlich in den Wachstumsraten der beiden Teilmassen nach 1950. Inwieweit das auch auf die gesamte öffentliche Verwaltung zutrifft, soll noch an anderer Stelle untersucht werden.

5. Staatsausgaben

a) Die Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt

Die Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt (1) - in Millionen DM -

Jahr	Staatsausgaben insgesamt	Wachstum in v.H.
1950 (2)	27.323	-
1951	36.657	34,2
1952	40.412	10,2
1953	45.819	13,4
1954 (3)	49.752	8,6
1955	51.181	2,9
1956 (4)	59.873	17,0
1957	66.092	10,4
1958	71.664	8,4
1959 (5)	78.147	9,0
1960 (6)	85.400	9,3

Wachstum von 1950 bis 1960 = 213 vom Hundert
durchschnittlich 21,3 vom Hundert pro Jahr

-
- (1) Bundesgebiet; ab 1951 einschließlich Berlin-West.
 - (2) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1955, S.398.
 - (3) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1957, S.422.
 - (4) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.424.
 - (5) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1962, S.440.
 - (6) Frankfurter Allgemeine, Börsen- und Wirtschaftshandbuch 1962, 99.Jahrgang, Frankfurt 1962, S.95.

b) Das Wachstum der Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden pro Kopf

Das Wachstum der Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden - pro Kopf in DM -

Jahr	Staatsausgaben pro Kopf in DM	Wachstum in v.H.
1950	571	-
1951	757	32,6
1952	830	9,6
1953	932	12,3
1954	1.001	7,4
1955	1.020	1,9
1956	1.179	15,6
1957	1.285	8,8
1958	1.376	7,0
1959	1.480	7,5
1960	1.599	7,4
Wachstum von 1950 bis 1960 = 180,0 vom Hundert durchschnittlich 18,0 vom Hundert pro Jahr		

Die Staatsausgaben der Gebietskörperschaften sind in der Zeit von 1950 bis 1960 um 213 vom Hundert gestiegen. Das durchschnittliche jährliche Wachstum betrug 21,3 vom Hundert. Besonders stark war der Anstieg in den Jahren des Aufbaus von 1950 bis 1953 und den Gründungsjahren der Bundeswehr nach 1955. Seit 1958 sind die jährlichen Wachstumsquoten relativ konstant geblieben.

Die Ausgaben pro Kopf wuchsen von 1950 bis 1960 um 180 vom Hundert, oder durchschnittlich um 18,0 vom Hundert pro Jahr. Auch hier zeigen sich die größten Wachstumsquoten in den Jahren 1951, 1956 und 1953.

6. Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften

Als weitere Meßgröße für das Wachstum der öffentlichen Verwaltung können die Personalausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften herangezogen werden.

Das Wachstum dieser Ausgaben war bei den einzelnen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich. Mit einem Anstieg von 780 vom Hundert steht die Bundesverwaltung in der Zeit von 1950 bis 1959 mit Abstand an erster Stelle. Es folgen die Länder und Stadtstaaten mit 174 vom Hundert und die Gemeinden mit 129 vom Hundert. Die Personalausgaben aller Hoheits- und Kämmereiverwaltungen stiegen von 1950 bis 1959 (1) um 188 vom Hundert. Allerdings sind in diesen Kostensteigerungen alle Einkommenserhöhungen der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung enthalten, so daß eine absolute Vergleichbarkeit mit den Raten des Wachstums der Beschäftigtenzahlen nicht möglich ist. Jedoch kann mit gewisser Einschränkung diese Zahlreihe als Vergleichsbasis herangezogen werden.

Die Bundesverwaltung weist nicht nur die größte Kostenprogression auf, sie hat auch in den Jahren von 1950 bis 1959 die unterschiedlichsten Wachstumswerte. Als einzige Gebietskörperschaft hat sie im Jahr 1955 einen Rückgang der Personalausgaben zu verzeichnen, um aber schon im folgenden Jahr 1956 mit 52,0 vom Hundert die absolut größte Wachstumsquote aller Verwaltungen aufzuweisen. Während die Länder und Stadtstaaten einerseits und die Gemeinden und Gemeindeverbände andererseits annähernd gleiche Wachstumsraten haben, zeigt die Bundesverwaltung auch hier ein abweichendes Bild, das die besondere Stellung dieses Verwaltungszweiges noch einmal stark verdeutlicht.

(1) Genaue Angaben für das Jahr 1960 lagen bei Abschluß der Untersuchung noch nicht vor.

a) Die Personalausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften und insgesamt von 1950 bis 1959

Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften (1) von 1950 bis 1959 - in Millionen DM -

Jahr	Bund	Länder und Stadtstaaten	Gemeinden und Gemeindeverbände	insgesamt
1950 (2)	299	3.571	2.130	6.001
1951	452	4.816	2.482	7.749
1952	669	5.308	2.812	8.789
1953 (3)	803	6.045	3.139	9.987
1954 (4)	910	6.535	3.371	10.816
1955	885	7.136	3.596	11.617
1956	1.345	8.058	4.094	13.497
1957	1.923	8.816	4.489	15.228
1958	2.340	9.674	4.823	16.837
1959	2.638	9.825	4.847	17.310

Die jährlichen Wachstumsraten (in vom Hundert)

1950	-	-	-	-
1951	51,0	34,6	16,8	29,1
1952	48,0	10,3	13,2	13,5
1953	20,0	13,7	11,7	13,6
1954	13,3	8,2	7,5	8,3
1955	- 2,7	9,2	6,6	7,4
1956	52,0	13,0	13,8	16,2
1957	43,0	9,4	9,6	13,8
1958	21,7	9,8	7,4	10,6
1959	12,7	1,6	0,5	2,8

Das Wachstum von 1950 bis 1959 (in vom Hundert)

780	174	129	188
-----	-----	-----	-----

- (1) Bundesgebiet; ab 1951 einschließlich Berlin-West.
- (2) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1955, S.402.
- (3) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.429.
- (4) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1962, S.443.

b) Das Wachstum des Personalbestandes und der Personalausgaben von 1927 bis 1959/60

Die Personalausgaben können aber nicht nur als Meßgröße des Personalbestandes der öffentlichen Verwaltung dienen. Sie können vielmehr selbst aufzeigen, ob sich die Trendreihe der Inputgröße der Arbeit und ihr Preis gleichermaßen entwickelt haben und inwieweit sie differieren. Im übrigen können sie gewisse Kontrollfunktionen ausüben.

Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften betrugen im Deutschen Reich 1927 insgesamt 5.055 Millionen Reichsmark. Bis zum Jahr 1959 stiegen sie auf 17.310 Millionen Deutsche Mark. Die Wachstumsrate dieses Zeitraums macht nicht weniger als 240,3 vom Hundert aus. Das Wachstum war in den Jahren 1952/53 und 1955/59 am größten. Dieser starke Ausgabenanstieg ist aber nicht nur auf eine Ausdehnung des Personalbestandes, sondern auf eine erhebliche Verteuerung des Faktors "öffentliche Arbeit" zurückzuführen.

Der Personalbestand der Gebietskörperschaften wuchs von 1927 bis 1960 um 36,7 vom Hundert und bleibt dabei erheblich unter der Rate der Personalausgaben, die durch Geldwertschwankungen beeinflusst wird. Trotzdem können wir sagen, daß die Kosten des Staates im personellen Bereich sowohl absolut als auch relativ größer geworden sind. Das Einkommen des einzelnen Bediensteten hat sich im Untersuchungszeitraum wesentlich erhöht, wie wir in der folgenden Tabelle noch näher erläutern werden.

Das Wachstum des Personalbestandes und der Personalausgaben der Gebietskörperschaften in der Zeit von 1927 bis 1959/60

Jahr	Personalausgaben		Personalbestand	
	insgesamt (in Mio.)	Wachstum (in v.H.)	insgesamt	Wachstum (in v.H.)
1927	5.055 (1)	-	1.152.340 (5)	-
1928	5.644	11,5	1.175.352	2,0
1929	5.721	1,4	1.180.627	0,5
1930	5.684	- 0,6	1.131.968	- 4,1
1950	6.001 (2)	5,5	1.136.842	0,4
1952	8.789	44,8	1.219.183	7,2
1953	9.987 (3)	13,6	1.297.422	6,4
1954	10.816 (4)	8,3	1.342.003	3,5
1955	11.617	7,4	1.372.786	2,3
1959/60	17.310	49,1	1.575.681 (6)	14,8

Gebietsstand: 1927 bis 1930: Reichsgebiet
 1950 bis 1960: Bundesgebiet; ab 1952 einschl. Berlin-West

-
- (1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958, S.76.
 - (2) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1955, S.402.
 - (3) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.429.
 - (4) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1962, S.443.
 - (5) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, S.79.
 - (6) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.

c) Die Ausgaben je Bediensteter von 1927 bis 1959/60

Die Personalausgaben von Reich/Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt und pro Kopf der Bediensteten von 1927 bis 1959/60

Jahr	Personal insgesamt	Personalausgaben (in Mark)		
		insgesamt (in Mio.)	pro Kopf (in Mark)	Wachstum pro Kopf (in v.H.)
1927	1.152.340 (1)	5.055 (3)	4.396	-
1928	1.175.352	5.644	4.783	8,8
1929	1.180.627	5.721	4.848	1,4
1930	1.131.968	5.684	5.030	3,8
1950	1.136.842	6.001 (4)	5.264	4,7
1952	1.219.183	8.789	7.204	36,6
1953	1.297.422	9.987 (5)	7.682	6,6
1954	1.342.003	10.816 (6)	8.075	5,1
1955	1.372.786	11.617	8.480	5,0
1959/60	1.575.681 (2)	17.310 (= 1959)	10.956	14,3

Gebietsstand: 1927 bis 1930: Reichsgebiet

1950 bis 1960: Bundesgebiet; ab 1952 einschl. Berlin-West

- (1) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958, S.79.
- (2) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 1961, S.298.
- (3) Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, S.76.
- (4) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1955, S.402.
- (5) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.429.
- (6) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1962, S.443.

Im Jahr 1927 betrugen die durchschnittlichen Kosten des Staates für einen Bediensteten 4.396 Reichsmark. Inzwischen ist dieser Preis im Jahr 1959/60 bis auf 10.956 Deutsche Mark geklettert. Das Wachstum beträgt in diesem Zeitraum 149,1 vom Hundert. Dieser nominalen Einkommenssteigerung des einzelnen stehen aber mehrere Geldwertänderungen entgegen, die diese Wachstumsrate etwas schrumpfen lassen.

Das durchschnittliche Realeinkommen eines öffentlich Bediensteten dürfte trotzdem heute weit über dem früherer Jahre liegen. Allerdings hat das Personal der öffentlichen Verwaltung an dem wirtschaftlichen Aufschwung der letzten zehn Jahre nicht in dem Maße teilgenommen, wie es bei Angestellten und Arbeitern in der privaten Wirtschaft der Fall war.

In den Jahren 1953 bis 1959/60 sind die jährlichen Wachstumsquoten, die nicht allein durch allgemeine Besoldungs- oder Tarifierhöhungen, sondern auch durch Umgruppierungen beeinflußt werden, relativ konstant geblieben. Den absolut stärksten Anstieg stellen wir von 1950 bis 1952 fest.

d) Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben von 1950 bis 1959

Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften von 1950 bis 1959⁽¹⁾ in Mio. DM

Jahr		Bund	Länder und Stadtstaaten	Gemeinden und -verbände	Gebietskörper- schaften zusammen
1950	insg.	11.613 (2)	8.171 (3)	5.524 (3)	27.323 (3)
	Pers.	299 (3)	3.572 (3)	2.131 (3)	6.001 (3)
1951	insg.	17.837 (2)	8.449 (3)	6.622 (3)	35.328 (3)
	Pers.	452 (3)	4.286 (3)	2.482 (3)	7.219 (3)
1952	insg.	19.762 (2)	11.087 (3)	7.776 (3)	40.412 (3)
	Pers.	669 (3)	5.308 (3)	2.812 (3)	8.789 (3)
1953	insg.	21.845 (2)	12.708 (3)	8.831 (3)	45.819 (3)
	Pers.	803 (2)	6.045 (3)	3.139 (3)	9.987 (3)
1954	insg.	22.743 (7)	13.624 (7)	9.951 (7)	49.752 (7)
	Pers.	910 (2)	6.535 (2)	3.371 (2)	10.816 (2)
1955	insg.	19.062 (6)	16.146 (6)	12.849 (6)	51.389 (6)
	Pers.	885 (2)	7.136 (2)	3.596 (2)	11.617 (2)
1956	insg.	22.850 (5)	19.309 (5)	14.503 (5)	59.873 (5)
	Pers.	1.345 (2)	8.058 (2)	4.094 (2)	13.497 (2)
1957	insg.	25.558 (4)	21.243 (4)	15.778 (4)	66.092 (4)
	Pers.	1.923 (2)	8.816 (2)	4.489 (2)	15.228 (2)
1958	insg.	27.613 (2)	22.808 (2)	17.117 (2)	71.664 (2)
	Pers.	2.340 (2)	9.674 (2)	4.823 (2)	16.837 (2)
1959	insg.	30.866 (2)	24.294 (2)	18.795 (2)	78.492 (2)
	Pers.	2.638 (2)	9.825 (2)	4.847 (2)	17.310 (2)

(1) Bundesgebiet; ab 1952 einschl. Berlin-West.

(2) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.428 f.

(3) ebenda, 1955, S.398 ff.

(4) ebenda, 1960, S.422.

(5) ebenda, 1959, S.370.

(6) ebenda, 1958, S.370.

(7) ebenda, 1957, S.422 f.

Der Anteil der Personalausgaben in vom Hundert der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften von 1950 bis 1959

Jahr	Bund	Länder und Stadtstaaten	Gemeinden und -verbände	Gebietskörperschaften insgesamt
1950	2,6	43,6	38,7	21,9
1951	2,5	51,0	37,6	20,5
1952	3,4	47,7	36,1	21,8
1953	3,7	47,6	35,7	21,8
1954	4,0	48,1	34,1	21,7
1955	4,7	44,4	28,1	22,6
1956	5,9	41,8	28,2	22,5
1957	7,5	41,6	28,4	23,0
1958	8,5	42,5	28,2	23,5
1959	8,5	40,4	25,8	22,1

Die Personalausgaben aller Gebietskörperschaften sind seit 1950 absolut gestiegen. Gleiche Tendenz zeigen auch die Gesamtausgaben. Eine Ausnahme bildet nur der Bund, bei dem im Jahr 1955 sowohl die Personal- als auch die Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr abgenommen haben. Jedoch war der Rückgang der Gesamtausgaben stärker als der der Personalausgaben; denn der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben vergrößerte sich auch in diesem Jahr.

Die relative Betrachtung der Personalausgaben macht deutlich, daß bei den einzelnen Verwaltungsebenen die Kosten des Personals unterschiedliches Gewicht haben.

Beim Bund sind die Personalausgaben, gemessen an den Gesamtausgaben, am kleinsten. Im Gegensatz zu den anderen Gebietskörperschaften ist ihre Quote seit 1950 aber ständig gewachsen. Sie erreicht mit 8,5 vom Hundert in den Jahren 1958/59 ihren Höchststand.

Bei den Ländern und Stadtstaaten sind die Personalausgaben von wesentlich größerer Bedeutung. Sie steigen im Jahr 1951 sogar bis auf 51,0 vom Hundert. Von 1955 an nimmt diese Rate - mit Ausnahme des Jahres 1958 - aber ständig ab.

Die Gemeinden und -verbände haben nur im Jahr 1957 eine Zunah-

me dieser Quote zu verzeichnen. In allen übrigen Jahren sind die Gesamtausgaben stärker gestiegen.

Betrachten wir die gesamte Hoheits- und Kämmererverwaltung, so finden wir hier die konstanteste Entwicklungsreihe. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben hat sich von 1950 bis 1959 nur unwesentlich erhöht.

Diese Zahlenreihen geben die Möglichkeit zu Rückschlüssen auf die unterschiedliche Aufgabenverteilung der einzelnen Verwaltungsebenen.

- e) Die Quote der einzelnen Verwaltungsebenen an den gesamten Personalausgaben von 1950 bis 1959

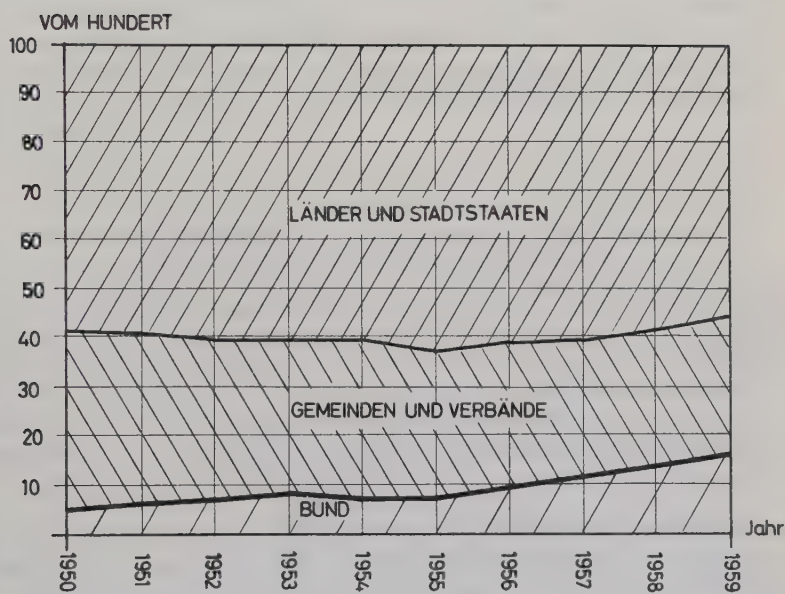
Die Quote der einzelnen Verwaltungsebenen an den gesamten Personalausgaben von 1950 bis 1959 - in vom Hundert -

Jahr	Bund	Länder und Stadtstaaten	Gemeinden und -verbände	Gebietskörperschaften insgesamt
1950	5,0	59,5	35,5	100
1951	6,3	59,2	34,5	100
1952	7,6	60,3	32,1	100
1953	8,1	60,5	31,4	100
1954	8,4	60,5	31,1	100
1955	7,6	61,5	30,9	100
1956	10,0	59,7	30,3	100
1957	12,4	58,0	29,6	100
1958	13,9	57,5	28,6	100
1959	15,2	56,7	28,1	100

In der vorhergehenden Übersicht haben wir die Quoten der einzelnen Verwaltungsebenen an den gesamten Personalkosten der Gebietskörperschaften in ihrer zeitlichen Entwicklung verfolgt.

Der Bund hat seine Rate seit 1950 mehr als verdoppelt. Hieraus wird noch einmal sichtbar, daß diese Verwaltung - relativ gesehen - auch kostenmäßig am stärksten gewachsen ist. Wir finden hier unsere Untersuchungsergebnisse, wie wir sie auf den Seiten 45 und 47 dieser Arbeit schon aufgezeigt haben, bestätigt.

Schaubild 5 : Der Anteil der einzelnen Verwaltungsebenen an den gesamten Personalausgaben von 1950 bis 1959



Die Länder und Hansestädte konnten in der gleichen Zeit ihren Anteil verringern, obwohl auch sie ihren Personalbestand ausbauten. Der Anteil der Gemeinden und -verbände an dem gesamten Personal der öffentlichen Verwaltung blieb im gesamten Untersuchungszeitraum fast gleich (1). Kostenmäßig betrachtet verlor diese Verwaltungsebene aber stark an Bedeutung. Im Jahr 1950 betrug ihre Rate noch 35,5 vom Hundert. Sie wurde in den folgenden Jahren ständig kleiner und erreichte 1959 ihren Tiefstand mit nur noch 28,1 vom Hundert.

Die Personalausgaben können jedoch nur ergänzend als Vergleichsgröße genutzt werden, da sie nur bedingt für unsere Untersuchung aussagefähig sind. Die Verschiedenartigkeit der Aufgabenverteilung erfordert eine differenzierte Besetzung in den einzelnen Verwaltungszweigen und hat gleichzeitig unterschiedliche Besoldungsmaßstäbe zur Folge. Dieses ist in erster Linie dafür anzuführen, daß die Wachstumsraten von Personalausgaben und -bestand voneinander abweichen.

II. Zusammenfassende Darstellung des Wachstums der untersuchten Entwicklungsgrößen

1. Die Wachstumsraten der einzelnen Entwicklungsreihen von 1930 bis 1960

Im Folgenden sollen noch einmal die Wachstumsraten der einzelnen Bestandsmassen, die als Meßgrößen für die öffentliche Verwaltung dienen, in ihrem zeitlichen Verlauf gegenübergestellt werden. Es ergeben sich drei Gruppen, deren Wachstum einen sehr ähnlichen Verlauf nimmt und die auch annähernd gleiche Wachstumsquoten aufweisen.

So verlaufen die Kurven von Volkseinkommen, Staatsausgaben und Personalausgaben seit 1950 relativ gleich. Ähnliches stellen wir bei den beiden Bestandsmassen Wohn- und Erwerbsbevölkerung fest. Die Größe, die dem Wachstumsverlauf der Beschäftigung im öffentlichen Sektor am meisten entspricht, haben wir in der Gesamtbeschäftigung gefunden.

Alle Wachstumswerte zeigen seit 1950 ein einheitliches Bild: eine gleichbleibende positive Veränderung, die nur einen sachlich begründeten Unterschied in den jährlichen Quoten aufweist.

(1) vgl. S.47 dieser Arbeit.

Für unsere Untersuchung von besonderem Interesse ist die Gegenüberstellung von Gesamtbeschäftigung und Personalentwicklung der staatlichen Verwaltung. Gerade in der Zeit von 1930 bis 1933 wird deutlich, daß der staatliche Bereich von wirtschaftlichen Geschehnissen weit weniger beeinflußt wird als andere Bereiche der Volkswirtschaft. Ging von 1930 zu 1933 die Gesamtbeschäftigung in Deutschland um nicht weniger als 21,0 vom Hundert zurück, so fiel der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung gleichzeitig nur um 1,5 vom Hundert. Hieraus wird klar ersichtlich, daß die wirtschaftliche Krise an der deutschen Verwaltung fast spurlos vorübergegangen sein dürfte. Die geringfügige Personaleinschränkung dürfte zum Teil sogar auf den natürlichen altersmäßigen Abbau unter gleichzeitiger Außerachtlassung von Neueinstellungen zurückzuführen sein. Ferner können wir aus diesen Zahlen entnehmen, daß es dem Staat auf Grund der rechtlichen Gestaltung der Arbeitsverhältnisse weit schwerer möglich ist, sich kurzfristig veränderten Wirtschaftslagen anzupassen. Je nach Umfang des staatlichen Anteils an der gesamten Volkswirtschaft können hiervon Wirkungen ausgehen, die für einen wirtschaftlichen Prozeß nicht unbedeutend sind. Wir können uns den Fall denken, daß von einer bestimmten Größenordnung an gewisse Stabilisierungseffekte auf den Wirtschaftsablauf von dem staatlichen Sektor ausgehen, die sowohl positiv als auch negativ, je nach augenblicklicher wirtschaftlicher Lage oder politischem Standpunkt, sein können. Negativ können derartige Einflüsse nämlich dann sein, wenn die mangelnde staatliche Flexibilität einen ökonomischen Anpassungsvorgang hindert, der zur Vermeidung wirtschaftlicher Krisenlagen vielleicht erforderlich wäre.

Die Kurve des Personals der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen zeigt so den konstantesten Verlauf aller dargestellten Größen.

In den Jahren nach 1950 weist die Gesamtbeschäftigung in der Bundesrepublik nur in den Jahren 1954 und 1955 größere jährliche Wachstumsquoten auf als die öffentliche Verwaltung. Auch hieraus lassen sich mehrere Schlüsse ziehen. Wir können wohl unterstellen, daß in den Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs und der Vollbeschäftigung die Aufgaben der Wirtschaft mindestens so zahlreich waren wie die der öffentlichen Verwaltung. Da die Tätigkeit im Staatsdienst aber zum allergrößten Teil aus Geistesarbeit besteht, die nur im begrenzten Umfang rationalisiert und mechanisiert werden kann, war der personelle Zuwachs in diesem Bereich eben größer. Jedoch ist auch ein anderer Schluß möglich. Die in der freien Wirtschaft herrschende Konkurrenz - mit allen ihren Auswirkungen - brachte es mit sich, daß im privaten Sektor weit mehr rationalisiert werden mußte, als es im staatlichen Bereich auf Grund

einer monopolähnlichen Stellung nötig war. Aus der Zahlendarstellung und dem Verlauf der Wachstumskurve wird sichtbar, daß es trotz starker Anspannung der Arbeitsmarktlage dem Staat immer wieder möglich wurde, die zusätzlichen Arbeitsreserven zu mobilisieren, und zwar stärker, als es im privaten Bereich der Wirtschaft möglich war. Von dieser Seite her gesehen dürfen wir sagen, daß im staatlichen Sektor der Zwang zum technischen Fortschritt nicht stark genug war, um auch letzte Möglichkeiten zur Rationalisierung der Verwaltungstätigkeit voll auszuschöpfen.

Aber nicht nur unter rein ökonomischen Aspekten ist dieses Problem zu sehen. Viel Menschliches und in Deutschland zur Tradition Erstarrtes spielen hier mit hinein. Es wird viele Arbeitskräfte geben, die aus Sicherheits- und Autoritätsgründen den Staatsdienst trotz einer vielleicht geringeren gegenwärtigen Entlohnung vorziehen und somit nach ihrer Veranlagung schon von vornherein dem privaten Wirtschaftssektor verloren sind. Hinzu kommen noch Gründe, die im einzelnen an dieser Stelle nicht erörtert werden können, die aber auch kaum wägbare sind. Um die größere Ausdehnung des staatlichen Personalbestandes gegenüber der Gesamtbeschäftigung deuten zu können, müssen alle diese Faktoren zur Beurteilung mit herangezogen werden.

Die Entwicklung von Wohn- und Erwerbsbevölkerung verlief ebenfalls sehr ähnlich. Der größere Anstieg der Kurve der Erwerbsbevölkerung dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, daß in den vergangenen zehn Jahren der Flüchtlingsstrom aus den besetzten deutschen Ostgebieten und aus Mitteldeutschland aus Personen bestand, die altersmäßig zur Erwerbsbevölkerung zählen. In den letzten fünf Jahren, von 1955 bis 1960, übersteigt die Wachstumsrate der Wohnbevölkerung die der Erwerbsbevölkerung. Grund hierfür dürfte sein, daß sich die durch die Kriegsereignisse entstandene Lücke in der Bevölkerungspyramide und der Geburtenüberschuß der letzten Jahre auszuwirken beginnen.

Das Wachstum von Volkseinkommen, Staatsausgaben und Personalausgaben weist nur graduelle Unterschiede auf. Von 1950 bis 1960 stellen wir bei diesen Größen fast gleiche Wachstumsraten fest. Nur die Staatsausgaben sind geringfügig stärker gewachsen als die anderen beiden Faktoren. Von 1954 bis 1955 stiegen die Personalausgaben sogar mehr als die gesamten Staatsausgaben. Im allgemeinen sind die Wachstumsraten von Staats- und Personalausgaben im Untersuchungszeitraum durchweg sehr ähnlich, was auch sachlich bedingt ist.

a) Zahlenmäßige Darstellung

Die Wachstumsraten der einzelnen Entwicklungsgrößen
von 1930 bis 1960 - in vom Hundert -

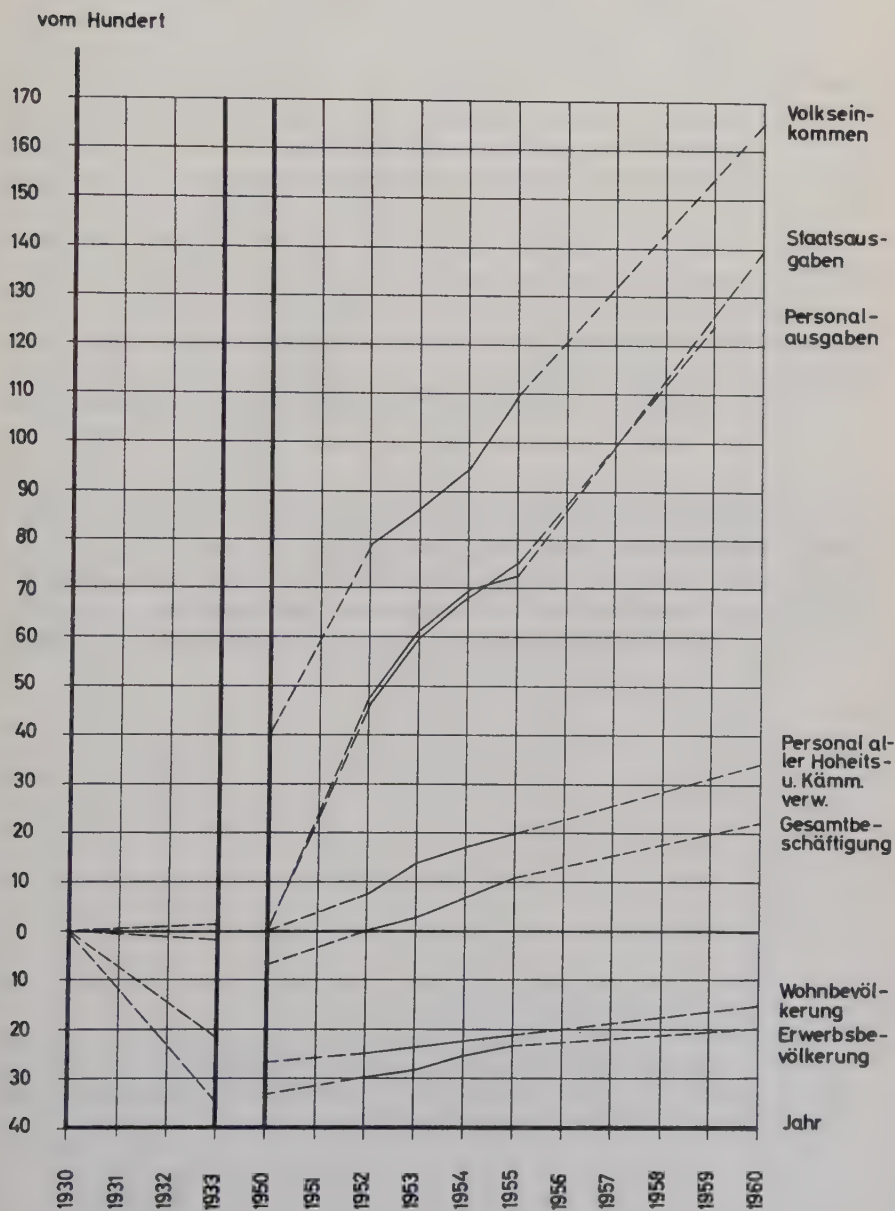
Jahr	1930	1933	1950	1952	1953	1954	1955	1960
Personal aller Hoheits- und Kämmereiver- waltungen	-	-1,5	1,9	7,2	6,4	3,5	2,3	14,8
Wohnbevölkerung	-	-1,4	-28,0	1,8	0,9	1,1	1,0	6,4
Erwerbsbevölkerung	-	-	-32,7	3,4	1,7	2,4	2,3	5,7
Gesamtbeschäftigung	-	-21,0	14,6	6,7	2,9	3,8	4,5	11,3
Volkseinkommen	-	-34,1	75,2	38,0	7,6	8,2	14,9	56,1
Staatsausgaben	-	-	-	48,0	13,4	8,6	2,9	66,8
Personalausgaben	-	-	-	46,5	13,6	8,3	7,4	49,0

(1959)

Das Wachstum von 1950 bis 1960 (in vom Hundert)

Personal aller Hoheits- und Kämmereiverwaltungen	=	38,6
Wohnbevölkerung	=	11,6
Erwerbsbevölkerung	=	16,3
Gesamtbeschäftigung	=	32,4
Volkseinkommen	=	188,1
Staatsausgaben	=	213,0
Personalausgaben	=	188,4

Schaubild 6: Die Wachstumsraten der einzelnen Entwicklungsgrößen von 1930 bis 1960 (in vom Hundert)



2. Das Wachstum der Entwicklungsgrößen je Einwohner von 1950 bis 1960

Zur Ergänzung unserer Ausführung im vorhergehenden Abschnitt wollen wir noch das Wachstum einzelner Entwicklungsgrößen je Einwohner verfolgen.

Von 1950 bis 1960 stieg die Zahl der gesamten öffentlich Bediensteten pro Kopf um 12,4 vom Hundert. Dieser große Unterschied gegenüber der Wachstumsrate des Personals von Hoheits- und Kämmerieverwaltungen ist nicht allein auf die gleichzeitige Bevölkerungsvermehrung zurückzuführen. In dieser Darstellung des Pro-Kopf-Wachstums sind nämlich auch die Bediensteten der Bundesbahn und Bundespost sowie die der Anstalten des öffentlichen Rechts enthalten. Bei der vorhergehenden Tabelle handelte es sich mehr um das Personal der staatlichen Verwaltung im engeren Sinne. Das wesentlich geringere Anwachsen der Quote des öffentlichen Verwaltungspersonals insgesamt erklärt sich einmal natürlich aus dem gleichzeitigen Zuwachs der Bezugsgröße Wohnbevölkerung, aber auch aus dem Rückgang des Personalbestandes bei der Bundesbahn, die gewichtsmäßig für die gesamte öffentliche Verwaltung nicht unbedeutend ist.

Wie nicht anders zu erwarten war, stehen auch hier die Staatsausgaben mit 180,0 vom Hundert in der Zeit von 1950 bis 1960 an der Spitze der Rangordnung, allerdings mit der Einschränkung, daß uns die genauen Angaben über die Personalausgaben für das Jahr 1960 noch nicht vorliegen. Bedeutungsvoll ist jedoch, daß sowohl die Staatsausgaben als auch die Personalausgaben von 1950 bis 1959 und 1960 stärker stiegen als das Volkseinkommen.

a) Zahlenmäßige Darstellung

Das Wachstum der Entwicklungsgrößen je Einwohner von 1950 bis 1960

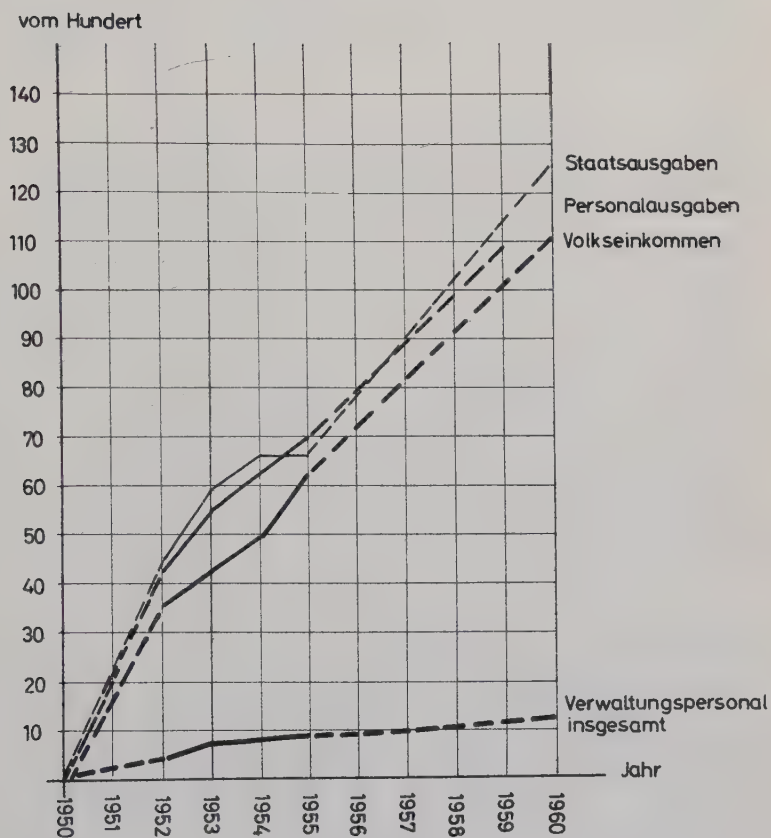
Jahr	Verwaltungspersonal insges. (1) je 1.000	Volkseinkommen in DM	Staatsausgaben in DM	Personalaus- gaben in DM
1950	41,2	1.557	571	126
1952	42,8	2.111	830	180
1953	44,1	2.257	932	204
1954	44,3	2.408	1.001	218
1955	44,7	2.739	1.020	232
1960	46,3	4.021	1.599	327 = (1959)

Die jährlichen Wachstumsraten (in vom Hundert)

1950	-	-	-	-
1952	3,9	35,5	45,4	42,9
1953	3,0	7,0	12,3	13,3
1954	0,5	6,7	7,4	6,8
1955	0,9	13,8	1,9	6,4
1960	3,6	47,5	56,8	41,0
von 1950 bis 1960	12,4	158,0	180,0	160,0

(1) hierzu zählen: Personal aller Hoheits- und Kammereiverwaltungen, der Bundesbahn und Bundespost sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts (vgl. S.45 dieser Arbeit).

Schaubild 7: Die Wachstumsraten der Entwicklungsgrößen je Einwohner von 1950 bis 1960 (in vom Hundert)



E. ZUSAMMENFASSUNG: DIE URSACHEN DER ENTWICKLUNG, VERSUCH EINER DEUTUNG

Stellen wir am Ende unserer Untersuchung noch einmal die Frage, ob das Personal der öffentlichen Verwaltung in Deutschland heute gegenüber früheren Jahrzehnten erheblich zugenommen hat, so müssen wir diese Frage bejahen. Doch wird eine Betrachtung der absoluten Entwicklung zwangsläufig zu Fehlschlüssen führen.

Der Umfang der öffentlichen Verwaltung kann heute nur im Zusammenhang mit der Entwicklung anderer Wirtschaftsgrößen gesehen werden. Die Aufgaben des heutigen Staates sind nicht nur zahlreicher geworden, sie haben vielmehr für die Verwaltung Probleme geschaffen, die vor einigen Jahrzehnten noch unbekannt waren. Der Krieg mit allen seinen Folgen, die veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation und nicht zuletzt die technische Entwicklung haben den Staat vor Probleme gestellt, die er nur mit einer Vergrößerung seiner Verwaltung lösen konnte. Dieses Anwachsen der Staatstätigkeit beobachten wir nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen Staaten. So schreibt Hansmeyer (1) in der Einleitung seiner Studie "Der Weg zum Wohlfahrtsstaat": "Die Erscheinung der wachsenden Staatstätigkeit ist in allen Staaten unseres Kulturkreises Gegenstand wachsender Aufmerksamkeit. Überall registriert man - hier mit unverhohlenem Mißtrauen, dort mit freudigem Frohlocken - das Wachsen Leviathans; die Diskussion um die Grenzen und Möglichkeiten des 'Wohlfahrts-' oder gar des 'Versorgungsstaates' bewegt die Öffentlichkeit in starkem Maße."

Dieses Problem aber hat die Finanzwissenschaft seit jeher mehr oder weniger stark beschäftigt. Jede Generation betrachtete die Ausbreitung der staatlichen Tätigkeit mit Argwohn, ohne aber letzten Endes beweisen zu können, daß die Arbeit der öffentlichen Verwaltung "unproduktiv" oder unnötig sei.

Deshalb können wir am Ende unserer Untersuchung sagen, daß ein Vergleich der absoluten Zahlenentwicklung nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führt. Aber auch dann, wenn wir die Personalzahlen der öffentlichen Verwaltung mit der Entwicklung anderer Wirtschaftsgrößen vergleichen, also relativ betrachten, wird ein wertendes Urteil schwierig sein, weil die Faktoren, die die staatliche Betätigung bestimmen und beeinflussen, sehr differenziert und vielfältig sind.

(1) Hansmeyer, Karl-Heinrich, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt 1957, S.7.

Trotzdem wollen wir versuchen, die Ursachen zusammenzufassen, die hauptsächlich auf die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland eingewirkt haben.

Im Jahr 1913 kamen in Deutschland auf 1.000 Einwohner noch rund 11 Beamte und Angestellte der staatlichen Verwaltung. Bis zum Jahr 1960 ist diese Quote auf rund 23 gestiegen! Im folgenden soll versucht werden, die Gründe zu beschreiben, die nach unserer Meinung diese Entwicklung hauptsächlich gefördert haben.

1. Ökonomische Einflüsse

Der Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ständig vergrößert. Das wiederum hatte zur Folge, daß zusätzliche oder erhöhte staatliche Aufgaben nur zu bewältigen waren, wenn dafür die erforderlichen Arbeitskräfte beschafft werden konnten. Besonders die Vorbereitungen und Folgen des Krieges sorgten zwangsläufig dafür, daß dem Staat zusätzliche Aufgaben zufielen. Wir denken in diesem Zusammenhang besonders an die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg, in denen für die staatliche Verwaltung Probleme auftauchten, die bis dahin unbekannt waren: Betreuung aller Kriegsoffer, Durchführung der Reparationsleistungen, staatlicher Wiederaufbau, das Flüchtlingsproblem und alle Fragen des technischen Fortschritts.

2. Gesellschaftspolitische Wandlungen

Die Auffassung des Bürgers vom und über den Staat hat sich in Deutschland in den letzten Jahrzehnten mehrfach gewandelt. Waren in den Jahren 1913/14 noch Spuren patriarchalischen Staatsdenkens spürbar, so änderte sich diese Haltung schon nach dem Ersten Weltkrieg erheblich, um in den Folgejahren des Nationalsozialismus erneut eine andere Richtung zu bekommen. Nach 1945 wiederum galt es für den Staatsbürger umzudenken und seine Einstellung zum Staat und seiner Funktion zu revidieren. Diese Wandlungen blieben nicht ohne Einfluß auf die staatlichen Aufgaben und damit auch auf die gesamte Staatsverwaltung. Hinzu kamen Faktoren, die sowohl dem ökonomischen als auch dem gesellschaftspolitischen Bereich zuzuordnen sind. Wir denken in diesem Zusammenhang an die Probleme, die durch die verstärkte Industrialisierung und die dadurch bedingte pluralistische Gesellschaftsstruktur entstanden. Hier galt es, Probleme zu bewältigen, die nicht einem einzelnen zugemutet werden konnten. Nur der Staat konnte hier die Aufgaben übernehmen, die sonst nicht zu bewältigen gewesen wären. Es seien nur die Fragen

der Verstädterung, der wirtschaftlichen Umstrukturierung, der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt erwähnt, die alle zusätzliche Anforderungen an den Staatsapparat stellten.

3. Politische Faktoren

Entscheidende Einflüsse auf die Ausdehnung der öffentlichen Verwaltung kann auch die jeweilige politische Struktur des Staates ausüben. In Deutschland stellten wir in den vergangenen Jahrzehnten einen mehrmaligen Wechsel von Zentralismus und Föderalismus fest, der zu Veränderungen innerhalb der staatlichen Verwaltung Anlaß gab. So dürften neue Planstellen nicht immer nur aus Gründen der Notwendigkeit geschaffen worden sein, sondern sicherlich auch unter alleiniger Berücksichtigung parteipolitischer Interessen (1).

4. Psychologische Eigenarten

Parkinson (2) hat in seiner Studie über die öffentliche Verwaltung in England amüsant dargestellt, daß diese die Tendenz habe, aus sich heraus zu wachsen, ohne dafür zwingende Gründe vorweisen zu können. Die rechtliche und politische Konstruktion des Beschäftigtenverhältnisses im öffentlichen Dienst bringt es mit sich, daß die von Parkinson beschriebenen Tendenzen wohl auch in der deutschen Verwaltung nicht ganz unbekannt geblieben sind. Die monopolartige Stellung der staatlichen Verwaltung und das Entlohnungssystem führen dazu, daß ihre Bediensteten die in der freien Wirtschaft praktizierten Grundsätze nicht immer berücksichtigen. Ferner ist es auf Grund der Schwerfälligkeit und zeitlichen Normierung der Verwaltungsarbeit manchmal schwierig, temporäre und ökonomische Forderungen in der staatlichen Verwaltung so durchzusetzen und zu koordinieren, wie es nötig wäre. Dadurch wird die Durchführung staatlicher Aufgaben erschwert. Hier eine wirksame Abhilfe zu schaffen, würde bedeuten, von dem bisherigen System grundsätzlich abzuweichen.

(1) vgl. auch Hansmeyer, a.a.O., S.97 f.

(2) Parkinson, a.a.O., S.13 f.

5. Schlußbetrachtung

Zusammenfassend können wir am Ende unserer Analyse sagen, daß sich seit 1913 in Deutschland der Personalbedarf des Staates ganz erheblich vergrößert hat. Diese Entwicklung war aber größtenteils zeitbedingt, denn "die beiden Weltkriege und die von ihnen verursachten, tiefgreifenden Inflationen haben zusammen mit der Weltwirtschaftskrise eine politische und wirtschaftliche, soziale und technische Entwicklung in den westlichen Industrieländern teils gefördert und beschleunigt, teils ausgelöst, in welcher der Staatstätigkeit nach Umfang und Inhalt eine Bedeutung zukommt, die historisch einmalige Züge trägt. ... Neue Gemeinschaftsbedarfe entstehen, alte expandieren oder verlieren an Gewicht. Dadurch ändern sich zugleich Volumen und Struktur der staatlichen Konsum-, Investitions- und Transferausgaben in beträchtlichem Ausmaß. Dies alles zwingt uns, die grundlegende Frage nach der erwünschten (optimalen), zulässigen und notwendigen Grenze zwischen Staats- und Marktwirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung neu zu stellen und die alten Antworten zu überprüfen." (1)

Neue, zusätzliche Forderungen, die der einzelne an den Staat stellt, werden von diesem nur durch größeren Aufwand erfüllt werden können. "Die Gesellschaft im Überfluß" (2) erwartet vom Staat die perfekte Lösung der sozialen Probleme. Diese großen Aufgaben wird er nur durch zusätzlichen Mitteleinsatz bewältigen können. Gerade hier stellt sich für die öffentliche Verwaltung das Problem, nach neuen Methoden und Wegen zu suchen, um die Kollektivbedürfnisse optimal zu befriedigen. Nicht immer wird das allein durch Vergrößerung des Verwaltungsapparates möglich sein. Weit stärker als bisher wird sich die Staatsverwaltung in Deutschland um Beschränkung und Rationalisierung bemühen müssen, um den Erfordernissen unserer Zeit zu entsprechen.

Aber auch der einzelne Bürger wird seine Einstellung zum Staat überprüfen und vielleicht korrigieren müssen. Er sollte einsehen, daß seine zusätzlichen Forderungen, die fast zwangsläufig durch den wirtschaftlichen Fortschritt entstehen, auch nur durch zusätzliches staatliches Handeln zu befriedigen sind.

(1) Recktenwald, Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 256.

(2) vgl. Galbraith, John Kenneth, The Affluent Society, New York 1958.

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

- Abramovitz, Moses und Eliasberg, Vera, Governmental Economic Activity, The Trend of Public Employment in Great Britain and the United States, National Bureau of Economic Research, in: The American Economic Review, May 1953, No.2.
- Abramovitz, Moses und Eliasberg, Vera, The Growth of Public Employment in Great Britain, Princeton 1957.
- Bismarck, Otto von, Gedanken und Erinnerungen, Stuttgart und Berlin 1928.
- Brunner, Gotthard, Personalpolitik und Verwaltungsreform, in: Verwaltungsarchiv, 48.Band, 1957, Seite 126 bis 141.
- Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1959.
- Colm, Gerhard, Der Staatshaushalt und der Haushalt der Gesamtwirtschaft, in: Finanzarchiv, Band 11, N.F., Tübingen 1949.
- Dehlinger, Alfred, Württembergs Staatswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung bis heute, 2 Bände, Stuttgart 1951.
- Emge, Carl August, Bürokratisierung unter philosophischer und soziologischer Sicht, Mainz 1950.
- Eschenburg, Theodor, Bemerkungen zur deutschen Bürokratie, herausgegeben vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Mannheim 1955.
- Fabricant, Solomon, The Rising Trend of Government Employment, New York 1949.
- Fabricant, Solomon, The Trend of Government Activity in the United States since 1900, Publications of the National Bureau of Economic Research, No.56, New York 1952.
- Fabricant, Solomon, Government in Economic Life, Thirty-Fifth Annual Report of 1954 on Plans for 1955, National Bureau of Economic Research, New York 1956.
- Finer, Hermann, Der moderne Staat, Theorie und Praxis, 3 Bände, Stuttgart und Düsseldorf 1957 und 1958.
- Frankfurter Allgemeine, Börsen- und Wirtschaftshandbuch 1962, 99.Jahrgang, Frankfurt 1962.

- Galbraith, John Kenneth, The Affluent Society, New York 1958.
- Gerloff, Wilhelm, Die öffentliche Finanzwissenschaft, 2 Bände, 2. Auflage, Frankfurt 1950.
- Haller, Heinz, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2. Auflage, Tübingen und Zürich 1961.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts, Frankfurt 1957.
- Harnack, Ernst von, Die Praxis der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage, Schwenningen 1951.
- Hausmann, Frederick, Die öffentliche Hand in der deutschen Wirtschaft, München und Berlin 1954.
- Hoffmann, Walther und Müller, J. Heinz u. a., Das Deutsche Volkseinkommen 1851 bis 1957, Tübingen 1959.
- Jacobi, Werner, Die Vereinfachung der Verwaltung, Köln und Opladen 1948.
- Kern, Ernst, Die Institution des Berufsbeamtentums im kontinentaleuropäischen Staat, Dortmund 1952.
- Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Auflage, 4 Bände, Tübingen und Leipzig 1901.
- Leist, Manfred, Das Wachstum der bremischen Behörden-Organisationen 1850 bis 1950, Dissertation, Kiel 1956.
- Littmann, Konrad, Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, in: Wirtschafts- und Finanzwissenschaftliche Forschung, Band 1, Köln 1957.
- Lotz, Albert, Geschichte des Deutschen Beamtentums, 2. Auflage, Berlin 1914.
- Morsey, Rudolf, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867 bis 1890, Münster 1957.
- Morstein-Marx, Fritz, Einführung in die Bürokratie, Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied 1959.
- Musgrave, R. A., The Theory of Public Finance, New York, Toronto und London 1959.

- Parkinson, Northcote, Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Stuttgart 1957.
- Peacock, Alan T. und Wiseman, Jack, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton 1961.
- Preiser, Erich, Nationalökonomie heute, München 1959.
- Recktenwald, Horst Claus, Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 26, Berlin 1962, Seite 199 bis 248.
- Recktenwald, Horst Claus, Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 13, Heft 3, Göttingen 1962, Seite 256 bis 304.
- Savio, Maria, Fragen der Rationalisierung und der Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Winterthur 1956.
- Schmölders, Günter, Finanzpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955.
- Schmalz, Horst, Der Staatssektor im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Mainz 1957.
- Schumpeter, J.A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1946.
- Schwarz, Otto, Die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen Deutschlands, Englands, Frankreichs und Italiens vor und nach dem Weltkriege, Magdeburg 1921.
- Servais, Jean Louis, Das Problem der sogenannten Beamteninflation, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Tübingen 1956.
- Sommer, Karl, Bundesstaat, Einheitsstaat und die Höhe der öffentlichen Ausgaben, München 1928.
- Spitaler, Armin, Besoldung und Haushalt, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Schriften der Forschungsstelle für Staats- und Kommunalwirtschaft, N.F., herausgegeben von Friedrich von Dungen, Berlin 1953.
- Spitaler, Armin, Das Personal der öffentlichen Verwaltung und Betriebe in der Bundesrepublik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, 2. Band, Tübingen 1956.

- Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961 und 1962, Wiesbaden.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 54, Stuttgart 1951.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 55, Stuttgart 1952.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 84, Stuttgart 1954.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 124, Stuttgart 1955.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 142, Stuttgart 1956.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 186, Stuttgart 1957.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, Stuttgart 1958.
- " " Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 221, Stuttgart 1959.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 7, Juli 1953.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 8, August 1954.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 5, Mai 1955.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 6, Juni 1955.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 1, Januar 1956.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 9, September 1956.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 1, Januar 1959.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 6, Juni 1960.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 1, Januar 1961.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 2, Februar 1961.
- " " Wirtschaft und Statistik, Heft 5, Mai 1961.

- Statistisches Reichsamt, Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1901.
- " " Jahrbuch für das Deutsche Reich für die Jahre 1927, 1931, 1934, 1937, 1939/40, 1941/42.
- " " Statistik des Deutschen Reiches, Band 475, Berlin 1934.
- " " Statistik des Deutschen Reiches, Band 240, 1, Berlin 1915.
- " " Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.18, Berlin 1931.
- " " Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.24, Berlin 1932.
- " " Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.26, Berlin 1933.

Statistisches Handbuch von Deutschland, München 1949.

Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden, 41.Jahrgang, 1944.

Statistisches Jahrbuch für den Preußischen Staat, 14.Jahrgang, Berlin 1917.

Statistisches Jahrbuch für das Königreich Sachsen, 42.Jahrgang, 1914/15.

Stich,Rudolf, Die Zunahme des Personals im öffentlichen Dienst, in: Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 13.Jahrgang, Stuttgart 1960.

Terhalle,Fritz, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948.

Timm,Herbert, Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., herausgegeben von Fritz Neumark, Band 21, Heft 2, Tübingen 1961.

Ule, Carl Hermann, Sturm,Eckart u.a., Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Köln,Berlin,München,Bonn 1961.

Wagner,Adolf, Finanzwissenschaft, 3.Auflage, 1.Teil, Leipzig 1883.

Wagner,Adolf, Grundlegung der politischen Ökonomie, 3.Auflage, Teil I, Grundlagen der Volkswirtschaft, Leipzig 1892.

Weber, Max, Bürokratie, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Band 3, 4. Auflage, Tübingen 1956.

Wiese, Leopold von, Bürokratie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, herausgegeben von Erich von Beckerath, C. Brinkmann u. a., Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1954.

Wilhelm, Theodor, Die Idee des Berufsbeamtentums, Tübingen 1948.

Zacherl, Max, Der Bürokratismus und seine Überwindung, München 1948.

LEBENS LAUF

Am 10. Dezember 1931 wurde ich als Sohn des Stadtoberinspektors Herbert Schönwitz und seiner Ehefrau Marie, geb. Petruschke, in Löwen/Schlesien geboren. Von 1938 bis 1942 besuchte ich die Grundschulen in Löwen und Posen. Im Jahr 1942 begann ich meine Gymnasialausbildung in Posen und setzte sie in Brieg, Weiden und Salzgitter fort. Im Februar 1952 bestand ich die Reifeprüfung an der Oberschule in Salzgitter-Lebenstedt.

Nach dem Abitur absolvierte ich eine kaufmännische Lehre bei der Wohnungs-Aktiengesellschaft Salzgitter, die ich nach zwei Jahren mit der Kaufmanns-gehilfenprüfung beendete.

Mit dem Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften begann ich im Sommersemester 1954 in Göttingen. Dort blieb ich zwei Semester und setzte meine Studien anschließend an der Universität in Mainz fort. Im November 1958 legte ich dort die Prüfung als Diplom-Volkswirt ab und war nach dem Examen bis zum Sommersemester 1961 Assistent von Herrn Professor Dr. Recktenwald in Mainz.

Im Mai 1961 ging ich als Vorstandsassistent zu einer Wohnungsbaugesellschaft und ab April 1963 als Geschäftsführer einer Baubedarfsgroßhandlung nach Trier. Seit Mitte 1964 bin ich selbständig als beratender Volkswirt tätig und habe Ende 1964 meinen Wohnsitz nach Heppenheim/Bergstraße verlegt.

Am 22. Februar 1965 bestand ich die mündliche Doktorprüfung in Mainz.

